



**Universidade de Brasília – UnB**

**Faculdade de Direito**

**O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA  
SOCIEDADE CIVIL: A LEI Nº 13.019/2014 E SUA  
REPERCUSSÃO NA CONTRATAÇÃO COM O PODER  
PÚBLICO**

**ANTONIO JOSÉ PINHEIRO LÉDA SOBRINHO**

**BRASÍLIA**

**2017**

**BRASÍLIA – 2017**

**Universidade de Brasília – UnB**

**Faculdade de Direito**

**ANTONIO JOSÉ PINHEIRO LÉDA SOBRINHO**

**O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA  
SOCIEDADE CIVIL: A LEI Nº 13.019/2014 E SUA  
REPERCUSSÃO NA CONTRATAÇÃO COM O PODER  
PÚBLICO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção  
do título de bacharel em Direito pela Universidade de  
Brasília – UnB.

Orientador: Prof. Mamede Said Maia Filho

**BRASÍLIA**

**2017**

**ANTONIO JOSÉ PINHEIRO LÉDA SOBRINHO**

**O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA  
SOCIEDADE CIVIL: A LEI Nº 13.019/2014 E SUA  
REPERCUSSÃO NA CONTRATAÇÃO COM O PODER  
PÚBLICO**

Monografia apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Brasília – UnB.

Banca examinadora:

---

Prof. Mamede Said Maia Filho (Orientador)

Doutor

Universidade de Brasília – UnB

---

Prof. Othon de Azevedo Lopes

Doutor

Universidade de Brasília – Unb

---

Prof. Wilson Roberto Theodoro Filho

Doutor

Universidade de Brasília – UnB

Brasília, \_\_\_\_\_

## DEDICATÓRIA

À minha mãe, Teresa, ao meu pai, Ariston (*in memoriam*), e à minha irmã, Maria Alice:

O meu muito obrigado por sempre terem me apoiado e me dado forças em todos os momentos da minha vida.

Por cuidarem de mim com todo o amor que há no mundo.

Por terem feito o impossível para que eu tivesse as melhores oportunidades da vida.

A vocês, meu muito obrigado, por tudo.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço à minha família: o amor e o apoio de vocês em todos os momentos da minha vida me fizeram chegar até aqui. Não só este, mas todos os projetos que já assumi só puderam ser concluídos graças ao suporte de vocês. Sou consciente do privilégio que me foi concedido por Deus de ser amado por vocês.

Ao meu pai, Ariston: obrigado por sempre me ensinar com exemplos a ser digno e honrado e a sempre respeitar, com empatia e humildade, àqueles a minha volta.

À minha mãe, Teresa: obrigado por me amar e cuidar de mim em todos os momentos, sendo sempre exemplo de mulher forte, sábia e batalhadora, ser exemplo de alguém que se doa por quem ama.

À minha irmã, Alice: obrigado pelo cuidado e pelo apoio para comigo, por ser sempre um exemplo de vida para mim e por me ensinar o verdadeiro significado de amor fraternal.

Finalmente, aos meus amigos: obrigado por conviverem comigo e pelo companheirismo. Foram cinco anos até aqui que se tornaram incríveis e memoráveis. Carregarei para sempre comigo esse tempo.

## RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de apresentar e analisar os impactos trazidos pela Lei nº 13.019/2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, para o Terceiro Setor brasileiro. Para isso, busca-se fazer um breve histórico acerca da legislação referente às parcerias realizadas entre o Poder Público e as entidades paraestatais, demonstrando sua evolução e principais características, além de traçar os principais pontos do processo de formação da Lei nº 13.019. Em seguida, serão apresentados os principais pontos da nova lei, isto é, seus pilares, seu âmbito de aplicação, suas principais ferramentas de concretização e seu plano de execução e monitoramento. Finalmente, será feita a explanação de pontos polêmicos referentes ao MROSC, como os excessos trazidos, as significativas alterações feitas pela Lei nº 13.204/2015 – que alteraram substancialmente o texto da lei inicial antes mesmo que entrasse em vigor – e, por fim, se demonstrará algumas dificuldades que poderão ser encontradas em sua execução pelo Estado brasileiro.

**Palavras-chave:** Lei nº 13.019/2014. Terceiro Setor. Organizações da Sociedade Civil. Administração Pública. Sociedade Civil.

# Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1. A Constituição do Terceiro Setor na Administração Pública .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 As Circunstâncias de Surgimento do Terceiro Setor.....</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Conceito do Terceiro Setor e suas peculiaridades .....</b>	<b>11</b>
<b>1.3 O processo de regulamentação do terceiro setor .....</b>	<b>16</b>
1.3.1 O Marco Legal das Organizações Sociais – Lei nº 9.637/1998.....	16
1.3.2 Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Lei nº 9.790/99 .....	21
1.3.3 Repasse de recursos da União – Decreto nº 6.170/07 .....	23
<b>1.4 Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – Lei nº 13.019/14 –</b>	
<b>Alterado pela Lei nº 13.204/15: a conjuntura político-jurídica da aprovação da lei.....</b>	<b>25</b>
<b>2. Apreciação das principais inovações apresentadas pelo Marco Regulatório das</b>	
<b>Organizações da Sociedade Civil (MROSC) .....</b>	<b>28</b>
<b>2.1 Dos princípios e diretrizes .....</b>	<b>28</b>
<b>2.2 Do âmbito de aplicação.....</b>	<b>30</b>
<b>2.3 Dos instrumentos de parceria.....</b>	<b>31</b>
2.3.1 Termo de Colaboração.....	32
2.3.2 Termo de Fomento .....	33
2.3.3 Acordo de Cooperação .....	34
<b>2.4 Do chamamento público .....</b>	<b>34</b>
<b>2.5 Do monitoramento, fiscalização e <i>Accountability</i> .....</b>	<b>37</b>
<b>3. Avaliação crítica das repercussões práticas do Marco Regulatório das</b>	
<b>Organizações da Sociedade Civil (MROSC) .....</b>	<b>40</b>
<b>3.1 Dos excessos da Lei nº 13.019/2014 .....</b>	<b>40</b>
<b>3.2 A polêmica acerca das significativas alterações feitas pela Lei nº 13.204/15 .....</b>	<b>43</b>
<b>Conclusão .....</b>	<b>47</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>51</b>

## INTRODUÇÃO

O esgotamento do Estado Social e o avanço do neoliberalismo na segunda metade do século XX fizeram surgir a necessidade de redução da máquina burocrático-estatal brasileira, a qual se encontrava sobrecarregada com as crescentes demandas da sociedade civil. Tratou-se de um fenômeno não apenas local, mas planetário, em grande medida oriundo da globalização, que gerou a integração mundial dos mercados transformações e dos sistemas produtivos.

Dessa forma, uma das principais ações da Administração Pública para elucidar esse problema foi a transferência de determinados serviços garantidores do bem-estar público para seus parceiros privados por meio de vínculos capazes de atender ao interesse da sociedade civil. A essas entidades privadas sem fins lucrativos que atuavam paralelamente ao Estado deu-se o nome de Terceiro Setor.

Esse setor sofreu inúmeras regulamentações desde a Constituição de 1988, além de farta produção doutrinária, estando sempre entre os principais temas polêmicos da Administração Pública. Também ganhou destaque nos noticiários, normalmente em envolvendo entidades paraestatais nos escândalos de corrupção ou desvios de verbas.

Por isso, para tentar acabar com a obscuridade, insegurança jurídica e a corrupção, surgiu a Lei nº 13.019/2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC). O diploma normativo trouxe importantes e significativas novidades na atuação do Terceiro Setor com o Poder Público, as quais serão os principais temas abordados no presente trabalho.

De início, mostra-se o processo de criação e consolidação do Terceiro Setor no Brasil, ressaltando as principais leis responsáveis por regulá-lo até 2014, além de apresentar as principais características doutrinárias e jurídicas das entidades paraestatais.

Em continuidade, discute-se a Lei nº 13.019/2014 atualizada – já com as alterações feitas pela Lei nº 13.204/2015 – e suas principais características e procedimentos especiais. Há enfoque especial quanto os novos institutos, os quais são: os novos instrumentos de parceria, o procedimento de Chamamento Público (que se assemelha ao procedimento licitatório da Lei nº 8.666/93) e o seu monitoramento e prestação de contas.

Além disso, busca-se abordar os pontos mais polêmicos trazidos pelo Marco Regulatório, como os excessos da nova lei e a significativa alteração feita pela Lei nº 13.204/2015. Foram também abordadas as problemáticas substanciais que podem



comprometer a plena efetivação do Marco Regulatório, condensando as conclusões finais alcançadas através desse trabalho.

Aborda-se, inclusive, as problemáticas jurídicas que podem macular o projeto do Marco Regulatório de forma significativa, comprometendo essencialmente a implementação de seus objetivos e efetivação dos seus mecanismos na sociedade brasileira.

Por fim, propõe-se conclusões acerca do tema, sintetizando os principais aspectos do trabalho de forma a permitir uma avaliação jurídica clara e facilitada, a contrapor suas principais novidades com as dificuldades reais de sua implementação. Questiona-se o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil como mecanismo essencialmente eficiente para efetivar as parcerias entre o Poder Público e os interessados privados.

# 1. A Constituição do Terceiro Setor na Administração Pública

O surgimento do Terceiro Setor na Administração Pública deu-se, principalmente, a partir da necessidade de redução do aparelho estatal, em conjunto com um aumento das demandas da sociedade civil, tornando as entidades paraestatais indispensáveis.

Antes de adentrar ao tema principal do trabalho em epígrafe, faz-se necessário uma breve alusão histórica acerca da forma como o Terceiro Setor se constituiu e adquiriu relevância na experiência brasileira, bem como uma explanação acerca dos principais conceitos aqui trabalhados.

## 1.1 As Circunstâncias de Surgimento do Terceiro Setor

Na virada da década de 1980 para a de 1990, o modelo estatal burocrático e estatizante apresentava significativos sinais de insuficiência para atender às demandas básicas da população. O Estado brasileiro estava em crise, com notável redução de sua taxa de crescimento, além de aumento exponencial da inflação e crescimento da dívida externa.

Nesse período, operavam-se significativas mudanças na política e na sociedade brasileira devido a mudanças como o fim do período ditatorial (1964-1985) e à Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, por ter garantido à população brasileira, ao menos em tese, uma significativa ampliação nos seus direitos sociais. Surge, então, o desafio de conciliar um Estado em crise com uma crescente demanda social.

Imerso num contexto de franca ascensão do neoliberalismo pelo mundo, a solução encontrada foi reduzir a intervenção estatal nas mais diversas esferas, pondo em prática o processo de privatização em seu sentido amplo. Conforme conceitua Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>1</sup> esse processo caracteriza-se pela diminuição do tamanho do aparelhamento administrativo do Estado brasileiro por meio de uma série de medidas.

Dentre essas medidas, surgiu a possibilidade de o Estado firmar parcerias com entidades privadas, de modo a poder atender, com mais eficiência, aos anseios da população. Na prática, o Estado passou a trabalhar em conjunto com o setor privado das mais variadas formas – elaborando projetos, fiscalizando suas atividades ou até transferindo recursos – tudo isso com o intuito de atender ao interesse público.

---

<sup>1</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Ed. Atlas, 2006, p. 49.

De fato, houve uma verdadeira reestruturação organizacional e de gestão do Estado Brasileiro, evoluindo do chamado “Estado Burocrático” para o “Estado Gerencial”, no qual passaram a predominar as ideias de eficiência, desenvolvimento de novos métodos de gestão e a drástica redução do aparelhamento estatal.

Nessa seara, surge o denominado “Terceiro Setor”, que representa, nos termos de Rafael Carvalho Rezende “[...] entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, que desempenham atividades de interesse social mediante vínculo formal de parceria com o Estado<sup>2</sup>”, definição que será aprofundada no tópico seguinte.

O termo surge devido à coexistência desses novos atores, isto é, as entidades da sociedade civil, com o Primeiro Setor – o Estado – e o Segundo Setor – o mercado, desempenhando atividades que não se incluem entre as governamentais ou entre as empresariais.

Passou, então, a predominar a conjugação entre esses setores na atuação para a concretização do interesse público, em detrimento da obsoleta atuação unilateral e centralizadora do Estado de outrora. O Estado Burocrático dá lugar ao Estado Gerencial.

## 1.2 Conceito do Terceiro Setor e suas peculiaridades

Conforme já abordado, o Terceiro Setor é entendido, no contexto brasileiro, como o conjunto de entidades da sociedade civil que, em parceria formal com o Poder Público, desenvolvem atividades de relevante interesse social sem auferir lucro.

Para Lucas Rocha Furtado<sup>3</sup>, o Terceiro Setor:

“corresponde a entidades privadas, necessariamente surgidas no âmbito privado, porém sem fins lucrativos ou econômicos. O seu nome (terceiro) surge por exclusão: o primeiro setor é o estatal; o segundo setor, o privado empresarial”

Do mesmo modo, José Eduardo Sabo Paes<sup>4</sup> define o termo como:

---

<sup>2</sup> REZENDE, Rafael Carvalho. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Editora Método. 2015. p. 219.

<sup>3</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte, Editora Fórum. 2013. P. 181

<sup>4</sup> PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações Entidades de Interesse Social: Aspectos Jurídicos, Administrativos, Contábeis e Tributários**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. P. 56.

“o conjunto de organismos, organizações e instituições dotados de autonomia e administração própria que apresentam como função e objetivo principal atuar voluntariamente junto à sociedade civil visando seu aperfeiçoamento”.

Rafael Carvalho Rezende enumera três fundamentos basilares para o surgimento do Terceiro Setor nos moldes atuais, quais sejam:

- a) passagem da Administração Pública imperativa para a Administração Pública consensual: incremento das parcerias entre o Estado e a sociedade civil;
- b) princípio da subsidiariedade (Estado Subsidiário): primazia do indivíduo e da sociedade civil no desempenho de atividades sociais, restringindo-se a atuação direta do Estado aos casos excepcionais; e
- c) fomento: o Poder Público deve incentivar o exercício de atividades sociais pelos indivíduos (ex.: subvenções).

Segundo Rezende, essas entidades não apresentam novidades intrínsecas do ponto de vista organizacional, mas apenas referente à qualificação jurídica a que são submetidas após a realização das parcerias com o ente estatal.

De acordo com o Código Civil atual, são integrantes do Terceiro Setor as associações, criadas para a persecução de fins não econômicos, e as fundações, constituídas para o desenvolvimento de fins religiosos, morais, culturais ou de assistência.

O Poder Público reconhece essas entidades, seja como organização social, seja como organização da sociedade civil de interesse público, dentre outras, e formaliza as parcerias administrativamente, para a realização de atividades que atendam ao interesse público com o fomento da administração pública.

Entre as principais características atribuídas a essas entidades, podem ser citadas: são entidades privadas; não possuem fins lucrativos; não integram a Administração Pública; realizam atividades privadas relevantes para a sociedade; possuem vínculo formal com o Estado e recebem benefícios públicos.

Rezende classifica como as principais representantes desse setor<sup>5</sup> os Serviços Sociais Autônomos (Sistema S), as Organizações Sociais (OS), as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), as Fundações de Apoio e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs).

---

<sup>5</sup> REZENDE, Rafael Carvalho. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Editora Método. 2015. p. 208.

O Sistema S é criado por confederações privadas para exercer atividades relativas a determinadas categorias profissionais e que têm como exemplos o Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Social do Comércio, por exemplo. Atuam recebendo contribuições sociais, que são, de acordo com o art. 240 da Constituição da República<sup>6</sup>, cobradas direta e compulsoriamente da iniciativa privada.

As Organizações Sociais, instituídas pela Lei Federal nº 9.637/1998, são entidades privadas, as quais celebram “contratos de gestão” com a Administração Pública para que possam realizar metas previamente estabelecidas a partir do recebimento de recursos públicos. Tal qualificação é ato discricionário do Poder Público e se dá após aprovação do Ministro de Estado correspondente à área abrangida pelo objeto social da entidade.

As Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, por sua vez, são entidades privadas em atividade regular de, pelo menos, três anos, sem fins lucrativos e que desempenham um dos objetivos sociais enumerados no artigo 3º da Lei nº 9.790/1999, *in verbis*:

Art. 3º A qualificação instituída por esta Lei, observado em qualquer caso, o princípio da universalização dos serviços, no respectivo âmbito de atuação das Organizações, somente será conferida às pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das seguintes finalidades:

- I - promoção da assistência social;
- II - promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
- III - promoção gratuita da educação, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- IV - promoção gratuita da saúde, observando-se a forma complementar de participação das organizações de que trata esta Lei;
- V - promoção da segurança alimentar e nutricional;
- VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável;
- VII - promoção do voluntariado;
- VIII - promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
- IX - experimentação, não lucrativa, de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
- X - promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar;
- XI - promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;

---

<sup>6</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Art. 240. Ficam ressalvadas do disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical.

XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos que digam respeito às atividades mencionadas neste artigo.

XIII - estudos e pesquisas para o desenvolvimento, a disponibilização e a implementação de tecnologias voltadas à mobilidade de pessoas, por qualquer meio de transporte.

Essas entidades celebram os chamados “termo de parceria” com o governo, o qual estabelecerá metas de desempenho e permitirá o recebimento de recursos estatais pela entidade. Diferentemente das OSs, sua qualificação é ato vinculado, requerida frente ao Ministério da Justiça.

Já as chamadas Fundações de Apoio são entidades fundadas por particulares e que celebram convênios ou contratos com instituições federais de ensino superior e instituições científicas e tecnológicas com o intuito de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação. Conforme explica Rezende:

As fundações de apoio podem ser contratadas, por prazo determinado e sem licitação, na forma do art. 24, XIII, da Lei 8.666/1993, pela FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos), pelo CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico) e pelas Agências Financeiras Oficiais de Fomento, com a finalidade de dar apoio às IFES e às ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira dos projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, com a anuência expressa das instituições apoiadas (art. 1.º-A da Lei 8.958/1994).

As fundações de apoio não integram a Administração Pública e possuem natureza de fundações de direito privado, sujeitas à fiscalização pelo Ministério Público, à legislação trabalhista e ao prévio registro e credenciamento no Ministério da Educação e do Desporto e no Ministério da Ciência e Tecnologia, renovável bianualmente (art. 2.º da Lei 8.958/1994).

Além disso, é necessária a publicação dos contratos, prestação de contas e relatórios na internet, conforme o art. 4º da Lei nº 8.958/1994, respeitando o princípio da Publicidade administrativa. Essas fundações também recebem críticas da doutrina por serem, constantemente, utilizadas como mecanismos para burlar a aplicação do regime jurídico da Administração.

Por fim, estão as OSCs, reguladas pela Lei nº 13.019/2014, principal objeto desse trabalho e que foi responsável por instituir o marco regulatório das parcerias entre o Poder Público e as Organizações da Sociedade Civil. O assunto será abordado com maior profundidade no capítulo seguinte.

Ademais, é importante mencionar que o foro competente para as causas que envolvam o Terceiro Setor é a Justiça Estadual, conforme a Súmula nº 516 do STF<sup>7</sup>; o controle é exercido pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas. Os empregados são submetidos ao regime celetista, devendo o processo seletivo ser objetivo e observar os princípios da publicidade e moralidade quando a entidade receber recursos públicos. Seus bens são considerados privados, sofrendo restrições quando adquiridos por meio de recursos da Administração Pública.

Acerca do tipo de responsabilidade civil a que estão submetidas as entidades do Terceiro Setor, Rafael Carvalho Rezende<sup>8</sup> discorre:

Entendemos que a responsabilidade das entidades do Terceiro Setor é subjetiva, conforme tese sustentada em obra sobre o tema.<sup>49</sup> As atividades prestadas por tais entidades são privadas e de relevância social, prestadas em nome próprio, independentemente de delegação do Poder Público, razão pela qual não podem ser qualificadas como serviços públicos para fins de aplicação do art. 37, § 6.º, da CRFB. Os vínculos jurídicos formalizados com entidades do Terceiro Setor não têm por objetivo a delegação de serviços, mas o fomento público por meio de parcerias com determinadas pessoas privadas para a consecução de finalidades sociais. Portanto, a responsabilidade dessas pessoas deve ser analisada à luz da legislação civil e, portanto, considerada, em regra, de índole subjetiva, admitindo-se a responsabilidade objetiva nos casos expressamente previstos em lei ou quando a atividade, por sua própria natureza, implicar risco para as pessoas (art. 927, parágrafo único, do CC).

Continua o autor afirmando haver por parte do Poder Público apenas responsabilidade subsidiária pelos danos causados pelas entidades em questão na realização das atividades designadas na parceria com o Estado devido à inexistência de previsão legal da solidariedade<sup>9</sup>. Além disso, a natureza jurídica do vínculo entre a entidade e a Administração Pública enquadra-se como convênio, uma vez que o interesse tutelado na relação é convergente entre as partes.

No que se refere à imunidade tributária, é conferido tratamento tributário privilegiado ao Terceiro Setor, principalmente devido à ausência de fins lucrativos na execução de suas atividades. As instituições privadas de educação e assistência social gozam de imunidade incidentes sobre patrimônio, renda e serviços relativos à sua finalidade<sup>10</sup> e, também,

---

<sup>7</sup> Súmula nº 516/STF: O Serviço Social da Indústria (SESI) está sujeito à jurisdição da Justiça estadual.

<sup>8</sup> REZENDE, Rafael Carvalho. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Editora Método. 2015. p. 221.

<sup>9</sup> BRASIL. Código Civil (2002) Art. 265. A solidariedade não se presume; resulta da lei ou da vontade das partes.

<sup>10</sup> Art. 150, VI, “c”, e § 4.º, da CRFB e art. 14, § 2.º, do CTN

imunidade de contribuição para a seguridade social para as entidades beneficentes de assistência social que cumpram os requisitos legais<sup>11</sup>.

Além dessas imunidades, existem isenções relativas ao imposto de renda e à contribuição social sobre o lucro líquido das instituições de caráter filantrópico, recreativo cultural e científico e associações civis<sup>12</sup>, além de isenção relativa ao imposto de importação e ao imposto sobre produtos industrializados, que se destina às instituições de educação e de assistência social<sup>13</sup>.

### 1.3 O processo de regulamentação do terceiro setor

Na história da Administração Pública brasileira, o processo de regulamentação do Terceiro Setor se deu de forma desconcentrada, com leis esparsas que iam sendo criadas – ou revogadas – de modo a atender as principais demandas do Estado e das entidades privadas pertencentes a esse setor.

Nesse tópico, pretende-se abordar – de forma não exaustiva – os principais instrumentos normativos que tinham como objetivo regulamentar as atividades dessas instituições em parceria com o Poder Público.

#### 1.3.1 O Marco Legal das Organizações Sociais – Lei nº 9.637/1998

Com a consolidação do modelo de Estado gerencial, foi criada a Lei nº 9.637/1998, responsável pelo surgimento da figura das Organizações Sociais (OS), com o intuito de modernizar a gestão pública. Conforme consta da ementa, a lei “dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.”<sup>14</sup>

A norma estabelece incumbir ao Poder Executivo, discricionariamente, qualificar como organizações sociais as pessoas jurídicas de direito privado que não possuam fins lucrativos e cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao

---

<sup>11</sup> Art. 195, § 7.º, da CRFB

<sup>12</sup> art. 15 da Lei nº 9.532/1997

<sup>13</sup> art. 2.º, I, “b”, da Lei 8.032/1990, art. 1.º, IV, da Lei 8.402/1992 e arts. 135, I, “b”, e 245 do Decreto nº 4.543/2002

<sup>14</sup>Lei nº 9637/1998. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm)> - Acessado em 04/04/2017



desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde<sup>15</sup>, devendo cumprir os requisitos expressos no art. 2º, I e II, da Lei 9.637/98:

I - comprovar o registro de seu ato constitutivo, dispondo sobre:

- a) natureza social de seus objetivos relativos à respectiva área de atuação;
- b) finalidade não-lucrativa, com a obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades;
- c) previsão expressa de a entidade ter, como órgãos de deliberação superior e de direção, um conselho de administração e uma diretoria definidos nos termos do estatuto, asseguradas àquela composição e atribuições normativas e de controle básicas previstas nesta Lei;
- d) previsão de participação, no órgão colegiado de deliberação superior, de representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;
- e) composição e atribuições da diretoria;
- f) obrigatoriedade de publicação anual, no Diário Oficial da União, dos relatórios financeiros e do relatório de execução do contrato de gestão;
- g) no caso de associação civil, a aceitação de novos associados, na forma do estatuto;
- h) proibição de distribuição de bens ou de parcela do patrimônio líquido em qualquer hipótese, inclusive em razão de desligamento, retirada ou falecimento de associado ou membro da entidade;
- i) previsão de incorporação integral do patrimônio, dos legados ou das doações que lhe foram destinados, bem como dos excedentes financeiros decorrentes de suas atividades, em caso de extinção ou desqualificação, ao patrimônio de outra organização social qualificada no âmbito da União, da mesma área de atuação, ou ao patrimônio da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, na proporção dos recursos e bens por estes alocados;

II - haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado.

Observa-se aqui que não há qualquer requisito referente a um tempo mínimo de funcionamento para a qualificação dessas entidades como Organizações Sociais, o que gerou uma série de críticas, como a possibilidade de criação desse tipo de instituição com a exclusiva finalidade de firmar parcerias com o Poder Público. Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>16</sup>:

---

<sup>15</sup> Lei nº 9637/1998. Art. 1º O Poder Executivo poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

<sup>16</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Ed. Atlas, 2006, p. 302/303.

[...] destacamos o conteúdo de imoralidade contido na lei, os riscos para o patrimônio público e para os direitos do cidadão. Em primeiro lugar, porque fica muito nítida a intenção do legislador de instituir um mecanismo de fuga ao regime jurídico de direito público a que se submete a Administração Pública. O fato de a organização social absorver atividade exercida por ente estatal e utilizar o patrimônio público e os servidores públicos antes a serviço desse mesmo ente, que resulta extinto, não deixa dúvidas de que, sob a roupagem de entidade privada, o real objetivo é o de mascarar uma situação que, sob todos os aspectos, estaria sujeita ao direito público. É a mesma atividade que vai ser exercida pelos mesmos servidores públicos e com utilização do mesmo patrimônio. Por outras palavras, a ideia é que os próprios servidores da entidade a ser extinta constituam uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, e se habilitem como organizações sociais, para exercerem a mesma atividade que antes exerciam e utilizem o mesmo patrimônio, porém sem a submissão àquilo que se costuma chamar de “amarras” da Administração Pública.

Por conseguinte, a Lei nº 9.637/1998 foi alvo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.923, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) seis meses após a publicação do texto normativo, que pugnava pela sua nulidade integral.

Nas razões da ADI, sustentava-se que a Lei das Organizações Sociais desfigurava as autarquias e fundações públicas em pessoas jurídicas de direito privado, com o claro propósito de burlar a aplicação do regime de direito público. Para além disso, no voto condutor do Ministro Luiz Fux<sup>17</sup>, foram resumidas as violações à Constituição apontadas na inicial, quais sejam: (I) ofensa aos deveres de prestação de serviços públicos de saúde, educação, proteção ao meio ambiente, patrimônio histórico e acesso à ciência; (II) violação à impessoalidade e interferência indevida do Estado em associações; (III) descumprimento do dever de licitação; (IV) ofensa aos princípios da legalidade e do concurso público na gestão de pessoal; (V) descumprimento de direitos previdenciários dos servidores; (VI) insubmissão a controles externos e, por fim, (VII) restrição da atuação do Ministério Público.

Todavia, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, acompanhou o voto do Ministro Luiz Fux, considerando a lei constitucional. O ministro considerou que o Estado social não é redutível a fórmulas estáticas, isto é:

A atuação da Corte Constitucional não pode traduzir forma de engessamento e de cristalização de um determinado modelo pré-concebido de Estado, impedindo que, nos limites constitucionalmente assegurados, as maiorias políticas prevalescentes no jogo democrático pluralista possam pôr em prática seus projetos de governo, moldando o perfil e o instrumental do poder público conforme a vontade coletiva.

---

<sup>17</sup> FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto F. **Organizações sociais após a decisão do STF na ADI 1923/2015**. Belo Horizonte. Fórum, 2017. 278 p. ISBN 978-85-450-0210-9. p. 43/44.

Considerou, ainda, que não há falar em violação ao artigo 175 da Constituição da República. Segundo o ministro, os âmbitos referentes à cultura, saúde, educação, desporto e lazer, ciência e tecnologia e meio ambiente são serviços públicos sociais, os quais o próprio texto constitucional considera como “deveres do Estado e da Sociedade” e “livres à iniciativa privada”, o que permitiria a atuação de particulares nessas áreas sem a necessidade de delegação pelo Poder Público. Assim, mostrou-se afastada a violação ao referido artigo.

Ademais, foi ponderado que a qualificação de entidade como organização social não tem natureza de contrato administrativo, e sim de credenciamento, haja vista a ausência de interesses contrapostos e de intuito lucrativo, afastando, por conseguinte, o dever de realizar licitação. A qualificação representaria, portanto, apenas um passo inicial para uma posterior colaboração com o Poder Público.

No que se refere à natureza jurídica do vínculo entre as entidades privadas e o Poder Público, o “contrato de gestão”, a Corte classificou como *convênio*, devido aos interesses subjetivos dos atores convergentes a um resultado comum, não incidindo, portanto, o dever constitucional de licitar. No entanto, ressaltou-se no voto que ainda assim a celebração do contrato de gestão não pode deixar de atender aos princípios da Administração Pública expressos na Constituição.

Outrossim, o voto do Ministro Fux considerou que não devem incidir as normas licitatórias aos procedimentos de compras das entidades fomentadas. Argumentou-se que exigir o cumprimento desses dispositivos engessaria as instituições, não se adequaria à sua condição de mero particular e poderia inviabilizar as parcerias. Desse modo, a fiscalização acerca desses procedimentos deveria ser exercida pela própria Administração Pública e pelo Tribunal de Contas, responsáveis por garantir a boa aplicação dos recursos públicos.

Por fim, no mesmo sentido, considerou inócuo o argumento de ausência de fiscalização e contenção do controle exercido pelo Ministério Público e pelo TCU sobre essas entidades. Ora, a fiscalização seria exercida de modo abrangente, envolvendo os órgãos institucionais públicos; as entidades privadas contratadas; os órgãos internos de composição mista e o controle social. A contenção do controle, por sua vez, não faria sentido juridicamente, já que, como lei ordinária, não poderia coibir a atuação constitucional do Ministério Público e do TCU.

A decisão da ADI em destaque teve grande relevância jurídica e política para o Terceiro Setor, uma vez que foi responsável por moldar o trato jurídico do Estado brasileiro

com as entidades sociais. A partir dela, estabeleceu-se a identificação do que seria o Terceiro Setor e, principalmente, qual papel passaria a desempenhar perante a Administração Pública.

Quanto às demais características da Lei nº 9.637/98, é possível citar o seu artigo 5º, o qual postula que o vínculo firmado entre a Administração Pública e a Organização Social se dá por meio do contrato de gestão. Ele deve ser elaborado através de acordo entre a entidade supervisora e a organização social, discriminando as atribuições, responsabilidades e obrigações do Setor Público e da Organização Social<sup>18</sup>.

O contrato deve observar os requisitos previstos no art. 7º da Lei nº 9.637/1998, que são: I – a especificação do programa de trabalho proposto pela O.S., a fixação de metas e os prazos para a sua execução, além da previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, levando em conta a qualidade e produtividade; II – a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza que possam ser atribuídas a seus dirigentes e empregados, no exercício de suas funções<sup>19</sup>.

O fomento realizado pelo Poder Público pode ser por meio de repasses orçamentários, permissão de uso de bens públicos e cessão especial de servidor sem qualquer custo para a entidade, conforme artigos 12 e 14 da Lei<sup>20</sup>.

Por fim, em seus artigos 8º e 9º, a Lei nº 9.637/1998 atribui a fiscalização do contrato de gestão à entidade supervisora da área de atuação relativa à atividade fomentada e pelo Tribunal de Contas<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Lei nº 9.637/1998. Art. 6º. O contrato de gestão, elaborado de comum acordo entre o órgão ou entidade supervisora e a organização social, discriminará as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social.

<sup>19</sup> Lei nº 9.637/1998. Art. 7º. Na elaboração do contrato de gestão, devem ser observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e, também, os seguintes preceitos:  
I - especificação do programa de trabalho proposto pela organização social, a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade;  
II - a estipulação dos limites e critérios para despesa com remuneração e vantagens de qualquer natureza a serem percebidas pelos dirigentes e empregados das organizações sociais, no exercício de suas funções.

<sup>20</sup> Lei nº 9.637/1998. Art. 12. Às organizações sociais poderão ser destinados recursos orçamentários e bens públicos necessários ao cumprimento do contrato de gestão.

Art. 14. É facultado ao Poder Executivo a cessão especial de servidor para as organizações sociais, com ônus para a origem.

<sup>21</sup> Lei nº 9.637/1998. Art 8º. A execução do contrato de gestão celebrado por organização social será fiscalizada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada.

§ 1º A entidade qualificada apresentará ao órgão ou entidade do Poder Público supervisora signatária do contrato, ao término de cada exercício ou a qualquer momento, conforme recomende o interesse público, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado da prestação de contas correspondente ao exercício financeiro.

§ 2º Os resultados atingidos com a execução do contrato de gestão devem ser analisados, periodicamente, por comissão de avaliação, indicada pela autoridade supervisora da área correspondente, composta por especialistas de notória capacidade e adequada qualificação.

### 1.3.2 Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Lei nº 9.790/99

Em 1999, dando sequência ao processo de consolidação do Estado Gerencial brasileiro, concebeu-se a Lei nº 9.790, criando as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, além de instituir e disciplinar o Termo de Parceria.

Conforme pondera Maria Sylvia Zanella Di Pietro, as OSCIPs são bastante semelhantes às OSs, embora sejam mais bem estruturadas e possuam requisitos mais rígidos para a sua qualificação<sup>22</sup>.

A lei, em seu artigo 1º, § 1º, preocupa-se em conceituar a entidade sem fins lucrativos como a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus sócios ou associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades, e que os aplica integralmente na consecução do respectivo objeto social.

Em seu artigo 2º, exclui do escopo de incidência da lei: as sociedades comerciais, sindicatos, associações de classe ou de representação de categoria profissional; as instituições religiosas ou voltadas para a disseminação de credos, cultos, práticas e visões devocionais e confessionais; as organizações partidárias e assemelhadas, inclusive suas fundações; as entidades de benefício mútuo destinadas a proporcionar bens ou serviços a um círculo restrito de associados ou sócios; as entidades e empresas que comercializam planos de saúde e assemelhados; as instituições hospitalares privadas não gratuitas e suas mantenedoras; as escolas privadas dedicadas ao ensino formal não gratuito e suas mantenedoras; as organizações sociais; as cooperativas; as fundações públicas; as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas; as organizações creditícias que tenham quaisquer tipos de vinculação com o sistema financeiro nacional a que se refere o art.192 da Constituição Federal<sup>23</sup>.

---

§ 3º A comissão deve encaminhar à autoridade supervisora relatório conclusivo sobre a avaliação procedida.

Art. 9º. Os responsáveis pela fiscalização da execução do contrato de gestão, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade na utilização de recursos ou bens de origem pública por organização social, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

<sup>22</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Ed. Atlas, 2006, p. 304.

<sup>23</sup> Constituição da República. Art. 192. O sistema financeiro nacional, estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporem, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram

Como principais características desse novo modelo de sociedade civil estão: a personalidade jurídica de direito privado, com ausência de fins lucrativos; a habilitação e qualificação feitas perante o Ministério da Justiça, sendo o ato de qualificação vinculado; áreas de atuação definidas no artigo 3º da Lei nº 9.790 e o fomento pelo Poder Público por meio de repasse de recursos orçamentários e permissão de uso de bens públicos.

A Lei das OSCIPs também inseriu como requisito para a sua qualificação, em seu art. 1º, a sua constituição e regular funcionamento por pelo menos 3 (três) anos. Tal critério veio como uma forma encontrada pelo legislador de impedir que fossem constituídas exclusivamente a fim de contratar com o Poder Público, como acontecia com as Organizações Sociais.

Acerca da importância da última exigência mencionada, Maria Zanella Di Pietro ressalta:

[...] a entidade privada, para ser qualificada, tem que ter existência legal, já que, dentre os documentos exigidos para obtenção da qualificação, estão o “balanço patrimonial e demonstrativo de resultados do exercício” e a “declaração de isenção do imposto de renda” (art. 5º, III e IV da Lei nº. 9.790/99). Isto evita que entidades fantasmas, sem qualquer patrimônio e sem existência real, venham a pleitear o benefício.

Uma vez que tenham cumprido os requisitos estabelecidos na lei e obtido a qualificação, podem as OSCIPs celebrar “termo de parceria” com a Administração Pública, responsável por estabelecer metas de desempenho e por habilitar o repasse de recursos orçamentários pelo Estado.

O art. 10, § 2º da lei traz o rol de cláusulas essenciais do Termo de Parceria, quais sejam:

- I - a do objeto, que conterá a especificação do programa de trabalho proposto pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;
- II - a de estipulação das metas e dos resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução ou cronograma;
- III - a de previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de resultado;
- IV - a de previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento, estipulando item por item as categorias contábeis usadas pela organização e o detalhamento das remunerações e benefícios de pessoal a serem pagos, com recursos oriundos ou vinculados ao Termo de Parceria, a seus diretores, empregados e consultores;
- V - a que estabelece as obrigações da Sociedade Civil de Interesse Público, entre as quais a de apresentar ao Poder Público, ao término de cada exercício, relatório sobre a execução do objeto do Termo de Parceria,

contendo comparativo específico das metas propostas com os resultados alcançados, acompanhado de prestação de contas dos gastos e receitas efetivamente realizados, independente das previsões mencionadas no inciso IV;

VI - a de publicação, na imprensa oficial do Município, do Estado ou da União, conforme o alcance das atividades celebradas entre o órgão parceiro e a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, de extrato do Termo de Parceria e de demonstrativo da sua execução física e financeira, conforme modelo simplificado estabelecido no regulamento desta Lei, contendo os dados principais da documentação obrigatória do inciso V, sob pena de não liberação dos recursos previstos no Termo de Parceria.

Outrossim, o controle do Termo de Parceria deve ser fiscalizado pela entidade supervisora da área de sua atuação, pelos Conselhos de Políticas Públicas da área fomentada em cada nível de governo e pelo Tribunal de Contas. É necessária, ainda, a criação de comissão de avaliação com a finalidade de analisar os resultados atingidos com a execução do Termo de Parceria, devendo ser enviado, à autoridade responsável, relatório sobre a avaliação.<sup>24</sup>

Ademais, é importante ressaltar que existem diferenças cruciais acerca das intenções do legislador em estabelecer as OSs e OSCIPs. Enquanto as primeiras foram criadas, em grande medida, visando substituir órgãos e entidades da Administração Pública, as últimas não possuem qualquer mudança significativa em suas atividades devido à qualificação.

De fato, o que ocorre é real incentivo à iniciativa privada, de modo que o Estado, por meio de parcerias, coopera com essas entidades – uma vez cumpridos os requisitos legais – para fomentar suas atividades que atendem a necessidade coletiva, ainda que não pertençam ao setor público.

### 1.3.3 Repasse de recursos da União – Decreto nº 6.170/07

Além das leis supramencionadas, mostra-se relevante tratar do Decreto nº 6.170/07, o qual estabelece as principais diretrizes para os repasses de recursos por parte da União através de convênios, contratos de repasse e termos de execução celebrados entre as entidades públicas da Administração Federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos<sup>25</sup>. No presente trabalho, será objeto de análise apenas aquilo que é relativo aos convênios celebrados com entidades sem fins lucrativos.

---

<sup>24</sup> Art. 11, *caput*, §§1.º e 2.º, e Art. 12 da Lei 9.790/1999

<sup>25</sup> Decreto 6.170/2017. Art. 1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades que

O decreto conceitua o convênio, em seu art. 1º, § 1º, como:

**I - convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação. (Grifo nosso).**

Ademais, o Decreto nº 6.170/2007 estabelece alguns requisitos para que os convênios possam ser celebrados com a administração pública. Primeiro, o art. 13 estabelece que as pessoas jurídicas, para celebrar convênios ou contrato de repasse com órgãos ou entidades do Poder Público Federal deverão estar cadastradas no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

Outra peculiaridade, constante em seu art. 2º, é a vedação de parceria entre a Administração Pública com pessoas jurídicas sem fins lucrativos que possua como dirigente um agente público atuante em qualquer um dos três poderes ou Ministério Público, ou que seja dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau<sup>26</sup>. Tal dispositivo já evidencia a preocupação legal em afastar qualquer nível de influência que privilegie determinadas organizações.

Também deve ser vedado o convênio com entidade privada sem fins lucrativos que não tenha comprovado ter desenvolvido atividades referentes ao objeto do convênio nos últimos três anos, conforme o art 2º, IV, do Decreto nº 6.170.

Impõe-se, ainda, é a necessidade de que a entidade não tenha cometido nenhuma omissão no dever de prestar contas, descumprido o objeto de convênio de maneira injustificada, cometido desvio de finalidade na utilização dos recursos percebidos, nem causado dano ao Erário ou outros atos ilícitos na execução da parceria com a Administração Pública, conforme o art. 2º, V, do mesmo decreto.

A obrigatoriedade da realização do Chamamento Público só foi adicionada em 2011, pelo Decreto nº 7.568/2011. Trata-se de uma espécie de procedimento licitatório simplificado,

---

envolvam a transferência de recursos ou a descentralização de créditos oriundos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União.

<sup>26</sup> Decreto 6.170/2017. Art. 2º, II.



responsável por permitir a competitividade entre os possíveis parceiros do Poder Público, podendo ser escolhido aquele que melhor atender aos interesses da Administração.

Após o Decreto nº 6.170/2007, foram ainda feitas relevantes alterações acerca dos modelos de parceria, como a regulação mais específica sobre os repasses feitos pela União, além da possibilidade de remuneração da equipe dimensionada no programa de trabalho, o que demonstra a preocupação do legislador em consertar possíveis distorções nas parcerias e garantir o melhor desempenho na atuação do Terceiro Setor no que se refere à garantia do interesse público.

#### 1.4 Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC) – Lei nº 13.019/14 – Alterado pela Lei nº 13.204/15: a conjuntura político-jurídica da aprovação da lei.

Conforme já exposto anteriormente, a legislação brasileira estabeleceu regimes especiais para as Organizações Sociais na Lei 9.637/1998, por meio do qual celebram contrato de gestão, e para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, pela Lei 9.790/1999, através do qual firmam Termo de Parceria com o Poder Público.

Entretanto, apesar das tentativas legais, ainda persistia um rol de entidades privadas sem fins lucrativos que não cumpria os requisitos estabelecidos nas leis anteriormente mencionadas, não podendo, via de regra, celebrar contratos de gestão ou termos de parceria com a Administração, restando-lhes apenas a modalidade de Parcerias Voluntárias.

Não obstante o instrumento do convênio ser aplicado para firmar cooperação entre Estado e algumas pessoas jurídicas de direito privado, essas modalidades, na verdade, foram criadas para celebrarem parcerias voluntárias entre os entes públicos. Frente à aplicação adaptada da mesma norma quanto a situações totalmente discrepantes, os problemas passaram a ser inevitáveis<sup>27</sup>.

Nesse diapasão, aos poucos foram surgindo problemas decorrentes da utilização desse instrumento. Geraram-se, assim, verdadeiros impasses para que essas entidades pudessem firmar parcerias com a Administração Pública. Dentre as dificuldades surgidas a partir da gestão dos convênios, Mauri Cruz<sup>28</sup> elenca:

---

<sup>27</sup> CRUZ, Mauri J. V. Reflexões sobre o marco regulatório de acesso a recursos públicos pelas Organizações Da Sociedade Civil Brasileira. In: MACIEL, Ana Lúcia; BORDIN, Erica Bonfim (Orgs.). *A face privada na gestão das políticas públicas*. Porto Alegre: FIJO, 2014. p. 122-137.

<sup>28</sup> *Idem, ibidem*.

- (a) necessidade de participação da organização social no aporte de recursos através de contrapartida financeira;
- (b) impossibilidade da utilização de recursos do convênio para suporte de despesas com pessoal da própria organização;
- (c) ausência de condições para utilização de recursos dos convênios para pagamento de despesas ordinárias de manutenção da infraestrutura da organização;
- (d) obrigatoriedade de a organização social seguir um rol de procedimentos administrativos como se órgão público fosse, tais como licitação para contratação de pessoas, para aquisição de bens e para serviços nos limites determinados para a administração direta;
- (e) impossibilidade da utilização dos recursos do convênio para pagamento de tributos e despesas legais;
- (f) indefinição sobre o destino dos bens adquiridos durante o convênio;
- (g) ausência de normas e regras referentes à prestação de contas e às obrigações do ente público em relação à garantia das condições mínimas de funcionamento da organização social;
- (h) ausência de prazos para análise, aprovação ou rejeição da prestação de contas, gerando prejuízos às organizações sociais quando a cobrança de informações ocorria após vários anos da execução do convênio;
- (i) análise da prestação de contas e da própria execução do convênio por parte da administração direta e dos órgãos de controle público, com base em analogias e interpretação das normas infralegais, gerando mais de uma interpretação legal para casos similares, entre outros problemas.

Dessa forma, predominava a insegurança jurídica e, até mesmo, a criminalização da atuação das organizações sociais, criando empecilhos para a sua colaboração com a Gestão Pública. Assim, o que antes se apresentava como mecanismo de solução de burocracia passou a se apresentar como verdadeiro obstáculo para a aplicação da engrenagem gerencial.

Além disso, o convênio obrigava as instituições a atender uma série de exigências dos órgãos públicos quase impossíveis de serem atendidas em sua completude. O resultado foi uma série de processos administrativos e judiciais referentes a irregularidades, devolução de valores ou condenação de dirigentes dessas entidades.<sup>29</sup>

A partir disso, surgiu a necessidade de criar um regime jurídico especial para todas essas entidades, as chamadas *Organizações da Sociedade Civil*, responsáveis por garantir a transparência e uniformização jurídica entre os convênios firmados dessas entidades com o Poder Público.

É nesse contexto que surge a Lei nº 13.019/2014, conhecida como o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, com o intuito de trazer clareza e segurança jurídica às normas obscuras relacionadas a essas entidades já existentes, dando início a um novo tempo no que se refere a atuação conjunta entre a Administração Pública e as

---

<sup>29</sup> *Idem*, p. 127.

organizações sociais em prol dos direitos coletivos. Conforme assevera Rafael Carvalho Rezende<sup>30</sup>:

O novo marco regulatório das parcerias entre a Administração Pública e as organizações da sociedade civil (OSCs), introduzido pela Lei 13.019/2014, representa importante avanço na busca de segurança jurídica, eficiência, democratização e eficiência na atuação consensual da Administração Pública brasileira.

O processo que trouxe a necessidade de criação da Lei 13.019/2014 surgiu a partir da articulação de diversas organizações, entidades e movimentos sociais, responsáveis pela criação da “Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil” no ano de 2010.

O governo federal, em seguida, criou um Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar projetos e propostas sobre o tema. Para tanto, participaram das reuniões do grupo agentes governamentais, representantes das Organizações da Sociedade Civil, especialistas no assunto e ministros de Estado.

Em 2012, o grupo de trabalho apresentou seu relatório final, que continha o diagnóstico, as propostas para a evolução e os desafios restantes da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. Como resultado, a agenda do Marco Regulatório passou a ser guiada pelos pilares da *contratualização*, *sustentabilidade econômica* e *certificação*.

A contratualização diz respeito ao instrumento jurídico utilizado entre o Poder Público e a Organização da Sociedade Civil para a realização de sua parceria. Já a sustentabilidade econômica estaria diretamente relacionada com a legislação fiscal e financeira a que essas organizações estão submetidas. Por último, a certificação trata acerca das formalidades burocráticas, como títulos, certificações e creditações concedidas às OSCs.

O Marco Regulatório do Terceiro Setor só foi aprovado em 2014 e, já em 2015, sofreu profundas alterações no seu texto. Apesar das alterações, permaneceu sua abrangência para todos os entes da Federação, devendo cada um deles, por sua vez, elaborar decreto regulamentar a exemplo do que se deu no âmbito federal com a edição do Decreto nº 8.726/2016.

---

<sup>30</sup> REZENDE, Rafael Carvalho. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Editora Método. 2015. p. 226.

## **2. Apreciação das principais inovações apresentadas pelo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)**

Uma vez aprovado, o Marco Regulatório trouxe mudanças significativas acerca do paradigma relativo às parcerias de entidades privadas sem fins lucrativos com o Poder Público.

Nesse Capítulo, pretende-se apresentar a nova lei, analisando suas principais égides institucionais, o seu plano legal de execução e as novidades introduzidas.

### **2.1 Dos princípios e diretrizes**

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil, além de seguir os princípios da Administração Pública contidos no art. 37 da Constituição da República<sup>31</sup> - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência - trouxe como principais fundamentos a Gestão Pública Democrática, o Fortalecimento da Sociedade Civil, a Participação Social, e a Transparência na utilização do repasses públicos.

Conforme o art. 5º da Lei nº 13.019/2014:

Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar:

I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão;

II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva;

III - a promoção do desenvolvimento local, regional e nacional, inclusivo e sustentável;

IV - o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas;

V - a integração e a transversalidade dos procedimentos, mecanismos e instâncias de participação social;

VI - a valorização da diversidade cultural e da educação para a cidadania ativa;

VII - a promoção e a defesa dos direitos humanos;

---

<sup>31</sup> Constituição da República. Art.37, *caput*. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

- VIII - a preservação, a conservação e a proteção dos recursos hídricos e do meio ambiente;
- IX - a valorização dos direitos dos povos indígenas e das comunidades tradicionais;
- X - a preservação e a valorização do patrimônio cultural brasileiro, em suas dimensões material e imaterial.

Por *Gestão Pública Democrática*, entende-se a participação direta dos cidadãos nas decisões organizacionais e de gestão da cidade, de modo a comprometer toda a sociedade com o seu desenvolvimento sociológico. A participação é realizada por meio da ampla publicidade concedida pela legislação sobre os atos e as seleções públicas de parcerias da Administração Pública e das Organizações da Sociedade Civil, gerando uma verdadeira necessidade de prestação de contas dessas entidades. Na Gestão Democrática é possível, inclusive, a intervenção direta da sociedade na avaliação das propostas e execução dos projetos de parcerias firmadas.

Já o *Fortalecimento da Sociedade Civil* é fruto direto do protagonismo assumido pela sociedade na tomada de decisões e na fiscalização das políticas públicas, resultantes das obrigações criadas pela lei de dar publicidade às programações desenvolvidas pelas Organizações Da Sociedade Civil no âmbito de suas parcerias.

A *Participação Social* foi observada desde a concepção da nova legislação, que teve ampla participação popular por meio de audiências públicas junto a Secretaria da Presidência da República, até o procedimento para a celebração de parcerias das Organizações da Sociedade Civil com o Governo Federal, com a possibilidade de que cidadãos e movimentos sociais apresentassem projetos para a avaliação de um possível chamamento público com o objetivo de celebrar uma parceria.

Por fim, a *Transparência na Aplicação dos Recursos Públicos* apresenta-se como um dos principais objetivos do Marco Regulatório do Terceiro Setor, o qual se dá através da previsão na lei de publicidade total das alocações de recurso público nas instituições. A publicização se dá por meio da divulgação nos meios oficiais dos valores aprovados na lei orçamentária anual para a execução de projetos do plano plurianual vigente e da obrigação de OSC e Administração Pública de exibir em suas páginas virtuais a lista das parcerias realizadas.

Como suas principais diretrizes, a respectiva lei estabelece:

- Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria:
- I - a promoção, o fortalecimento institucional, a capacitação e o incentivo à organização da sociedade civil para a cooperação com o poder público;
  - II - a priorização do controle de resultados;

- III - o incentivo ao uso de recursos atualizados de tecnologias de informação e comunicação;
- IV - o fortalecimento das ações de cooperação institucional entre os entes federados nas relações com as organizações da sociedade civil;
- V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;
- VI - a ação integrada, complementar e descentralizada, de recursos e ações, entre os entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos;
- VII - a sensibilização, a capacitação, o aprofundamento e o aperfeiçoamento do trabalho de gestores públicos, na implementação de atividades e projetos de interesse público e relevância social com organizações da sociedade civil;
- VIII - a adoção de práticas de gestão administrativa necessárias e suficientes para coibir a obtenção, individual ou coletiva, de benefícios ou vantagens indevidos;
- IX - a promoção de soluções derivadas da aplicação de conhecimentos, da ciência e tecnologia e da inovação para atender necessidades e demandas de maior qualidade de vida da população em situação de desigualdade social.

A escolha desses princípios na orientação da elaboração e execução da Lei nº 13.019/2014 serve para valorizar a Organização da Sociedade Civil em conjunto com a participação social, no intuito de fortalecer a Administração e a gestão pública democrática por meio de novos paradigmas de validade decorrentes do Marco Regulatório.

## 2.2 Do âmbito de aplicação

Conforme já mencionado anteriormente, o Marco Regulatório do Terceiro Setor surgiu para simplificar e dar maior clareza e segurança jurídica à legislação responsável por regular a parceria entre uma série de entidades privadas sem fins lucrativos e o Poder Público.

As entidades abrangidas por essa lei compreendem, além das entidades privadas sem fins lucrativos e as cooperativas, as organizações religiosas, desde que estas últimas desempenhem atividades voltadas para desenvolvimento social.

As Organizações da Sociedade Civil, como ficaram conhecidas essas entidades, devem, para ser assim qualificadas, necessariamente, pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos que não distribui, entre seus sócios ou associados, conselheiros diretores, empregados ou doadores, eventuais resultados, sobras, excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, auferidos mediante o exercício de suas atividades e que os aplica, em sua totalidade, na realização de seu objeto social correspondente. A aplicação pode se dar de forma direta ou por meio de fundo patrimonial ou de reserva.

É importante ressaltar, ainda, os casos em que as exigências da referida lei não são aplicadas, conforme elenca o seu artigo 3º:

Art. 3º Não se aplicam as exigências desta Lei:

I - às transferências de recursos homologadas pelo Congresso Nacional ou autorizadas pelo Senado Federal naquilo em que as disposições específicas dos tratados, acordos e convenções internacionais conflitarem com esta Lei;

II - (revogado);

III - aos contratos de gestão celebrados com organizações sociais, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998;

IV - aos convênios e contratos celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos nos termos do § 1º do art. 199 da Constituição Federal;

V - aos termos de compromisso cultural referidos no § 1º do art. 9º da Lei nº 13.018, de 22 de julho de 2014;

VI - aos termos de parceria celebrados com organizações da sociedade civil de interesse público, desde que cumpridos os requisitos previstos na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999;

VII - às transferências referidas no art. 2º da Lei nº 10.845, de 5 de março de 2004, e nos arts. 5º e 22 da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009;

VIII - (VETADO);

IX - aos pagamentos realizados a título de anuidades, contribuições ou taxas associativas em favor de organismos internacionais ou entidades que sejam obrigatoriamente constituídas por:

a) membros de Poder ou do Ministério Público;

b) dirigentes de órgão ou de entidade da administração pública;

c) pessoas jurídicas de direito público interno;

d) pessoas jurídicas integrantes da administração pública;

X - às parcerias entre a administração pública e os serviços sociais autônomos.

A Lei nº 8.666/1993 não se aplica às relações de parceria firmadas entre a Administração Pública e as Organizações da Sociedade Civil, uma vez que a mesma se refere a contratos e, no caso em epígrafe, não existem interesses divergentes próprios dessa modalidade de instrumento jurídico.

## 2.3 Dos instrumentos de parceria

Como já demonstrado anteriormente, os convênios não são o mecanismo mais adequado para firmar as parcerias entre as Organizações da Sociedade Civil e o Poder Público. A inadequação decorre do fato de sua natureza jurídica exigir a celebração de parceria entre dois entes públicos, os quais devem se reunir para a realização de um objeto de

natureza não-cotidiana, havendo, em decorrência disso, a impossibilidade de ambos os conveniados se beneficiarem do resultado diretamente<sup>32</sup>. Conforme conclui Mauri Cruz<sup>33</sup>:

[...] Situação totalmente adversa daquela que aproxima o poder público de uma organização da sociedade civil justamente porque possui capacidades, competências e realizações que interessam ao órgão público. Por isso, este pretende apoiá-la, fortalecê-la, fomentá-la, incentivá-la e ampliá-la. O resultado da parceria deve representar o fortalecimento de um dos sujeitos da relação, no caso, as organizações da sociedade civil. E era esse resultado que os convênios, por sua gênese, sempre tentaram impedir.

Para corrigir esse empecilho, o novo Marco Regulatório criou o Termo de Colaboração, o Termo de Fomento e o Acordo de Cooperação que são os novos mecanismos jurídicos viáveis para a realização de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil.

O convênio permanece em uso apenas entre os entes federados ou a pessoas jurídicas a eles vinculadas, havendo a possibilidade, ainda, de serem celebrados com entidades filantrópicas e sem fins lucrativos na área da saúde, desde que exista expressão previsão constitucional<sup>34</sup>.

### 2.3.1 Termo de Colaboração

O Termo de Colaboração, de acordo com o artigo 16 da Lei nº 13.019, alterado pela Lei nº 13.204, “[...] deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, pela celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam transferências de recursos financeiros”<sup>35</sup>.

Esse instrumento, concebido pela Administração Pública, é utilizado para a realização de políticas públicas nas mais diversas áreas, em especial naquelas que já possuem parâmetros previamente estabelecidos, podendo integrar sistemas orgânicos com formas de avaliação já

---

<sup>32</sup> CRUZ, Mauri J. V. Reflexões sobre o marco regulatório de acesso a recursos públicos pelas Organizações Da Sociedade Civil Brasileira. In: MACIEL, Ana Lúcia; BORDIN, Erica Bonfim (Orgs.). *A face privada na gestão das políticas públicas*. Porto Alegre: FIJO, 2014. p. 127.

<sup>33</sup> *Idem, ibidem*.

<sup>34</sup> Lei nº 13.019. Art. 84-A. A partir da vigência desta Lei, somente serão celebrados convênios nas hipóteses do parágrafo único do art. 84.

<sup>35</sup> Lei nº 13.019. Art. O termo de colaboração deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho de sua iniciativa, para celebração de parcerias com organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros.



conhecidos. Seu principal âmbito de atuação é o referente à assistência social, atendimento educacional especializado, programas de proteção a pessoas ameaçadas, entre outros.

O Plano de Trabalho do Termo de Colaboração deve ser proposto pelo Poder Público com os critérios mínimos oferecidos, para que, com o conhecimento e capacidade inventiva da Organização da Sociedade Civil que firme a parceria, o objeto do termo possa ser complementado.

O Termo serve para ampliar a colaboração das OSCs na gestão pública democrática “[...] na medida em que compartilha a gestão dos resultados que se pretende alcançar com as organizações que aproximam a demanda local com as políticas públicas, por características como capilaridade e mediação com públicos ou territórios específicos.”<sup>36</sup>

### 2.3.2 Termo de Fomento

O Termo de Fomento, por sua vez, consoante o artigo 17 da Lei nº 13.019, alterado pela Lei nº 13.204, “[...] deve ser adotado pela administração pública para a consecução de planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros”<sup>37</sup>.

Esse instrumento tem a função de apoiar as iniciativas das próprias entidades privadas, com o intuito de captar políticas públicas, fomentar projetos e eventos em diversas áreas, além de desenvolver o alcance das ações já praticadas por essas organizações. Como exemplo dessas iniciativas, podem ser citados o incentivo à cultura popular, exposição de artes, enfrentamento de conflitos sociais como a violência contra idosos, entre outros temas.

Deve ser concebido pela Organização da Sociedade Civil, e tem como principal função administrativa instigar e explorar as ações que atendam ao interesse público e que sejam desenvolvidas por aquelas. Seu Plano de Trabalho, de livre iniciativa pela Organização da Sociedade Civil, deve apresentar projetos a serem desenvolvidos, levando em conta as peculiaridades da OSC proponente e sua capacidade criativa e inovadora.

O Termo de Fomento desenvolve a participação social das OSCs na gestão pública democrática, uma vez que auxilia a atuação estatal e permite um maior alcance dos projetos

---

<sup>36</sup> Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014 Secretaria de Governo da Presidência da República, Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Viviane Brochardt – Brasília: Presidência da República, 2016. p. 23.

<sup>37</sup> Lei nº 13.019. Art 17. O termo de fomento deve ser adotado pela administração pública para consecução de planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil que envolvam a transferência de recursos financeiros.

criados pelas OSCs voltados para atender ao interesse público, estimulando novas tecnologias sociais e concedendo maior autonomia a essas entidades.

### 2.3.3 Acordo de Cooperação

O Acordo de Cooperação está definido no art 2º, VIII-A da Lei nº 13.019 como o “instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros”<sup>38</sup>.

Esse instrumento é firmado quando não há qualquer transferência de recursos e, por isso, não exige, em regra, a prévia realização do chamamento público. As exceções à regra são: o comodato, doação de bens ou qualquer outra forma de compartilhamento de recursos públicos.

Como principais exemplos, é possível citar a outorga de bens para agricultores familiares, cessão de servidores, entre outros.

## 2.4 Do chamamento público

No processo de escolha para a celebração do termo de fomento ou de colaboração com as Organizações da Sociedade Civil, o Marco Regulatório trouxe um procedimento obrigatório e simplificado de escolha, com o intuito de garantir, ao mesmo tempo, a impessoalidade e isonomia, fundamentais por parte da Administração Pública e a agilidade na escolha, um dos principais motivos pelos quais foi criado o Marco.

Conforme define o art. 2º, XII, da Lei nº 13.019/2014, o Chamamento Público é:

“[...] procedimento destinado a selecionar organização da sociedade civil para firmar parceria por meio de termo de colaboração ou termo de fomento, constituído por ato publicado em meio oficial de comunicação, assegurada a participação de pelo menos um servidor

---

<sup>38</sup> Lei nº 13.019. Art 2º, VIII-A. acordo de cooperação: instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco que não envolvam a transferência de recursos financeiros;

ocupante de cargo efetivo ou emprego permanente do quadro de pessoal da administração pública”.

A Lei nº 13.019 estabelece ainda, em seus artigos 18 a 21, o Procedimento de Manifestação de Interesse Social, o qual é definido (art. 18) como um instrumento para que as Organizações da Sociedade Civil, Movimentos Sociais e cidadãos apresentem propostas para o Poder Público. Após a avaliação dos projetos, pode a Administração realizar, ou não, um chamamento público com o intuito de concretizar a parceria.

É importante ressaltar que esse procedimento não funciona como pré-requisito para os instrumentos de parceria e não ocasiona, necessariamente, a convocação de um chamamento público ou dispensa de processo seletivo.

Para que participem do processo seletivo de Chamamento Público, as Organizações da Sociedade Civil devem atender a três requisitos, quais sejam: três anos de existência, no mínimo, na União, dois anos nos estados, e um ano nos municípios; experiência anterior em atividades similares à parceria e capacidade técnica e operacional para desenvolver as atividades propostas. Em caso de projeto executado em rede, a Organização parceira deve possuir pelo menos cinco anos de existência.

Conforme observa Rafael Carvalho Rezende, o Chamamento Público possui algumas características que merecem destaque, quais sejam: julgamento deve anteceder a fase de habilitação; e, como critério de julgamento, deve ser observado o grau de adequação da proposta aos objetivos específicos da parceria e o valor de referência referente ao chamamento público.

A lei em comento exhibe também o rol de dispensa (art. 30) e o rol de inexigibilidade (art. 31), os quais se encontram nos moldes estabelecidos na Lei nº 8.666/1993 e, por isso, não serão aprofundados no presente trabalho. Por outro lado, o art. 39 traz o rol de vedações de qualquer modalidade de parceria previstas na lei, da qual se destacam seus principais incisos:

Art. 39. Ficará impedida de celebrar qualquer modalidade de parceria prevista nesta Lei a organização da sociedade civil que:

- I - não esteja regularmente constituída ou, se estrangeira, não esteja autorizada a funcionar no território nacional;
- II - esteja omissa no dever de prestar contas de parceria anteriormente celebrada;
- III - tenha como dirigente membro de Poder ou do Ministério Público, ou dirigente de órgão ou entidade da administração pública da mesma esfera governamental na qual será celebrado o termo de colaboração ou de

fomento, estendendo-se a vedação aos respectivos cônjuges ou companheiros, bem como parentes em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau;

IV - tenha tido as contas rejeitadas pela administração pública nos últimos cinco anos, exceto se:

[...]

VI - tenha tido contas de parceria julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

VII - tenha entre seus dirigentes pessoa:

a) cujas contas relativas a parcerias tenham sido julgadas irregulares ou rejeitadas por Tribunal ou Conselho de Contas de qualquer esfera da Federação, em decisão irrecorrível, nos últimos 8 (oito) anos;

b) julgada responsável por falta grave e inabilitada para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, enquanto durar a inabilitação;

c) considerada responsável por ato de improbidade, enquanto durarem os prazos estabelecidos nos incisos I, II e III do art. 12 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

[...]

Além disso, independentemente dos prazos fixados, os impedimentos permanecem até que o erário seja integralmente ressarcido<sup>39</sup>. Dessa forma, observa-se a preocupação do legislador em impedir que o Poder Público estabeleça qualquer tipo de parceria com entidade que não esteja estritamente nos parâmetros da lei, com o claro intuito de dar maior credibilidade e segurança jurídica a elas.

Ademais, no que se refere a possível remuneração percebida pelos dirigentes ou empregados das Organizações da Sociedade Civil, o Marco Regulatório abrangeu as alterações feitas pelo Decreto nº 8.244/2014 no Decreto nº 6.170/2007, conforme previsto na lei:

Art. 46. Poderão ser pagas, entre outras despesas, com recursos vinculados à parceria:

I - remuneração da equipe encarregada da execução do plano de trabalho, inclusive de pessoal próprio da organização da sociedade civil, durante a vigência da parceria, compreendendo as despesas com pagamentos de impostos, contribuições sociais, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, férias, décimo terceiro salário, salários proporcionais, verbas rescisórias e demais encargos sociais e trabalhistas;

§ 1º A inadimplência da administração pública não transfere à organização da sociedade civil a responsabilidade pelo pagamento de obrigações vinculadas à parceria com recursos próprios.

---

<sup>39</sup> Lei nº 13.019. Art 39, § 2º. Em qualquer das hipóteses previstas no caput, persiste o impedimento para celebrar parceria enquanto não houver o ressarcimento do dano ao erário, pelo qual seja responsável a organização da sociedade civil ou seu dirigente.

§ 3º O pagamento de remuneração da equipe contratada pela organização da sociedade civil com recursos da parceria não gera vínculo trabalhista com o poder público.

Nesse ponto, é importante fazer duas importantes observações acerca dos parágrafos da lei acima transcritos. Em seu § 1º, houve a preocupação de afastar das Organizações da Sociedade Civil qualquer responsabilidade de pagamento das obrigações vinculadas à parceria em caso de inadimplência do Poder Público. Tal dispositivo tem a intenção clara de dar maior segurança e proteção às OSCs no desempenho de suas funções.

Já no § 2º do dispositivo, é clara a intenção do legislador em afastar qualquer responsabilidade por parte da Administração Pública com a equipe contratada. Embora a lei permita que essa equipe receba remuneração enquanto execute a parceria, não há qualquer vínculo trabalhista com o Estado e, em decorrência disso, não incidem uma série de direitos e prerrogativas exclusivos daqueles que o possuem.

## 2.5 Do monitoramento, fiscalização e *Accountability*

Conforme enuncia o art. 58, caput, da Lei nº 13.019/2014, é dever da Administração Pública promover o monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto da parceria firmada. Ao Poder Público cabe também a emissão de relatório técnico de monitoramento e avaliação dessa parceria, devendo submetê-lo à comissão de monitoramento e avaliação designada para essa finalidade, a qual o homologará. Nessa fase, a lei não impõe a necessidade de apresentação da prestação de contas devida pela organização civil.<sup>40</sup>

O relatório em questão deve possuir, conforme o art. 59, § 1º da lei, a descrição sumária das atividades e metas estabelecidas; a análise das atividades realizadas, do cumprimento das metas e do impacto do benefício social decorrido do objeto até a data especificada; os valores transferidos pela Administração Pública; a análise dos documentos comprobatórios das despesas apresentados pela OSC na prestação de contas, nos casos em que as metas estabelecidas no plano firmado não tenham sido cumpridas e, finalmente, a

---

<sup>40</sup> Lei nº 13.019. Art 59, caput. A administração pública emitirá relatório técnico de monitoramento e avaliação de parceria celebrada mediante termo de colaboração ou termo de fomento e o submeterá à comissão de monitoramento e avaliação designada, que o homologará, independentemente da obrigatoriedade de apresentação da prestação de contas devida pela organização da sociedade civil.

análise das eventuais auditorias realizadas pelos controle preventivo. É cabível, ainda, a aplicação dos mecanismos de controle social previstos na legislação<sup>41</sup>.

É nessa fase que a lei exige a figura de um gestor, o qual possui como funções<sup>42</sup>:

- acompanhar e fiscalizar a parceria;
- informar ao seu superior hierárquico algum acontecimento que comprometa as atividades ou metas da parceria;
- informar ao seu superior hierárquico qualquer indício de irregularidade na gestão dos recursos e apontar as providências a serem adotadas;
- emitir parecer de análise da prestação de contas final, com base no relatório técnico de monitoramento e avaliação e em outros relatórios;
- disponibilizar materiais e equipamentos tecnológicos necessários às atividades de monitoramento e avaliação.

Em caso de comprovação de má execução das atividades da parceria, é cabível à Administração retomar os bens públicos que estejam em posse da OSC parceira ou assumir diretamente a responsabilidade pela execução do restante do objeto previsto no plano de trabalho, de modo a garantir que serviços essenciais à comunidade não deixem de ser prestados.

No que se refere à Prestação de Contas, a Lei nº 13.019/2014 inovou ao compartilhar a responsabilidade entre o Poder Público e a as OSCs, sob a justificativa de que, como o dinheiro utilizado na execução da parceria é público, tem toda a sociedade o direito de saber como seu dinheiro será empregado<sup>43</sup>.

O início da prestação de contas se dá com a liberação da primeira parcela dos recursos financeiros que serão empregados na execução da parceria, obedecendo prazos e regras estabelecidos na lei. Além disso, é dever do Poder Público orientar as organizações no momento de concretização das parcerias no intuito de simplificar e racionalizar os procedimentos adotados.

A lei estipula ainda, em seu art. 65<sup>44</sup>, que a prestação de contas deve ser feita em plataforma eletrônica, de modo a permitir que qualquer cidadão interessado possa acompanhar o processo de execução e os gastos públicos.

---

<sup>41</sup> Lei nº 13.019. Art 59. Parágrafo único. As parcerias de que trata esta Lei estarão também sujeitas aos mecanismos de controle social previstos na legislação.

<sup>42</sup> *Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014* Secretaria de Governo da Presidência da República, Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Viviane Brochardt – Brasília: Presidência da República, 2016. p. 23.

<sup>43</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>44</sup> Lei nº 13.019/2014. Art. 65. A prestação de contas e todos os atos que dela decorram dar-se-ão em plataforma eletrônica, permitindo a visualização por qualquer interessado.

A frequência da prestação estabelecida pela lei é anual – além da final. Quando a parceria possuir duração superior a um ano, é dever da Organização da Sociedade Civil apresentar a prestação de contas no final de cada exercício, com a finalidade de facilitar o monitoramento da realização das metas da parceria firmada (art. 67, § 2º)<sup>45</sup>.

Posteriormente, deverá ser apresentado relatório de execução, contendo a descrição das atividades e/ou projetos desenvolvidos para o implemento da parceria e um comparativo entre os objetivos firmados e os resultados de fato alcançados.

No caso de não cumprimento das metas estabelecidas, cabe à Administração solicitar que a Organização da Sociedade Civil apresente o relatório de execução financeira, para que possa ser avaliado se há coerência entre as receitas e as despesas realizadas. Nessa análise, a lei postula que deve prevalecer a “verdade real”, isto é, focar nos fatos ocorridos e resultados atingidos de forma efetiva.

Na entrega do resultado final, o gestor público responsável deverá emitir parecer técnico avaliando a prestação de contas oriunda da parceria, devendo mencionar elementos como: resultados alcançados; impactos econômicos e sociais; grau de satisfação do público e a possibilidade de sustentabilidade do projeto após o término da parceria.

Como possíveis conclusões do parecer final acerca da prestação de contas estão, dispostas no art. 69, § 5º, a aprovação da prestação de contas; a aprovação da prestação de contas com ressalvas; ou, a rejeição da prestação de contas e a determinação de imediata instauração de tomada de contas especial.

Por fim, a lei possibilita a autorização para a devolução de verbas recebidas por meio de ações compensatórias de interesse público, desde que inexista dolo, fraude ou necessidade de devolução dos recursos em sua integralidade. Nesse caso, o prazo para a prescrição das sanções administrativas é de cinco anos, iniciando a partir da apresentação da prestação de contas<sup>46</sup>.

Conforme é possível observar, o principal objetivo da prestação de contas é tornar possível que o gestor público seja capaz de avaliar o cumprimento da parceria a partir da verificação da realização efetiva de seu objeto, uma vez que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil tem como um de seus pilares a priorização do controle de resultados.

---

<sup>45</sup> Lei nº 13.019/2014. Art. 67, §2º. Se a duração da parceria exceder um ano, a organização da sociedade civil deverá apresentar prestação de contas ao fim de cada exercício, para fins de monitoramento do cumprimento das metas do objeto.

<sup>46</sup> Lei nº 13.019/2014. Art. 73, III, §2. Prescreve em cinco anos, contados a partir da data da apresentação da prestação de contas, a aplicação de penalidade decorrente de infração relacionada à execução da parceria.

### **3. Avaliação crítica das repercussões práticas do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC)**

Conforme foi possível observar no capítulo anterior, o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil foi instituído como uma conquista para a gestão pública democrática brasileira, permitindo maior clareza das normas e segurança jurídica para os parceiros do Poder Público e reconhecendo as OSCs como legítimos entes capazes de executar políticas públicas na condição de parceiro estatal.

O processo de sua elaboração reuniu órgãos do governo federal, órgãos de controle, parlamentares e a sociedade civil, de modo a possibilitar um amplo debate acerca dos princípios e diretrizes a serem adotados. Dessa forma, surgiu um projeto com a pretensão de ser horizontal, isto é, levando em conta as necessidades especiais e os anseios de cada um de seus atores. Entretanto, apesar dos avanços legislativos, existe ainda o desafio de pôr em prática a nova lei, garantindo a sua correta aplicação pelos sujeitos das políticas públicas.

A abordagem crítica se torna inerente ao estudo do tema, posto que o MROSC não trouxe unanimidade na comunidade jurídica. Ao contrário disso, acabou despertando a desconfiança da própria sociedade civil e gerando dúvida, inclusive, em especialistas no assunto. Abaixo, serão tratadas algumas das principais inquietações surgidas após a execução do Marco Regulatório.

#### **3.1 Dos excessos da Lei nº 13.019/2014**

O Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil tem como uma de suas principais preocupações o controle e a prestação de contas acerca dos recursos públicos repassados, como uma tentativa de evitar práticas de corrupção e desvio de verbas na execução das parcerias. No entanto, existem alguns pontos da nova lei que excedem essa proteção e dificultam a sua execução.

Mauri Cruz<sup>47</sup>, por exemplo, aponta como um dos excessos mais graves o art. 62 da Lei nº 13.019/2014 que postula:

---

<sup>47</sup> CRUZ, Mauri J. V. Reflexões sobre o marco regulatório de acesso a recursos públicos pelas Organizações Da Sociedade Civil Brasileira. In: MACIEL, Ana Lúcia; BORDIN, Erica Bonfim (Orgs.). *A face privada na gestão das políticas públicas*. Porto Alegre: FIJO, 2014. p. 133.



Art. 62. Na hipótese de inexecução por culpa exclusiva da organização da sociedade civil, a administração pública poderá, exclusivamente para assegurar o atendimento de serviços essenciais à população, por ato próprio e independentemente de autorização judicial, a fim de realizar ou manter a execução das metas ou atividades pactuadas:

I - retomar os bens públicos em poder da organização da sociedade civil parceira, qualquer que tenha sido a modalidade ou título que concedeu direitos de uso de tais bens;

II - assumir a responsabilidade pela execução do restante do objeto previsto no plano de trabalho, no caso de paralisação, de modo a evitar sua descontinuidade, devendo ser considerado na prestação de contas o que foi executado pela organização da sociedade civil até o momento em que a administração assumiu essas responsabilidades.

Parágrafo único. As situações previstas no caput devem ser comunicadas pelo gestor ao administrador público.

Segundo o autor, há uma extrapolação por parte do Poder Público, uma vez que o citado artigo estabelece uma relação de superioridade de um integrante da parceria sobre o outro, resultando num total desequilíbrio entre as partes. Ainda que seja apenas nos casos de culpa exclusiva da OSC, a desnecessidade de autorização judicial abre margem para uma utilização injusta do dispositivo, ao passo que seus incisos tornam claro o tipo de controle arbitrário que a Administração Pública está apta a exercer.

O que esse dispositivo apresenta é uma nítida abertura para uma possível tentativa de controle das Organizações da Sociedade Civil por parte do Estado brasileiro, o que, quando executado de má-fé pelo administrador, pode ameaçar a gestão democrática. Foi com a intenção de evitar esse tipo de risco que sempre foi estabelecido que a real pretensão do Marco Regulatório das OSCs era amplificar e melhorar o controle e a transparência quanto à gestão dos recursos públicos destinados a esse fim.

De fato, a experiência histórica republicana mostra o Estado brasileiro – quase sempre – como um agente político centralizador, responsável por reunir inúmeras atribuições e competências para si e, nas poucas hipóteses nas quais distribui poderes, o faz com certa desconfiança. Para isso, sempre se utiliza de uma lógica burocrático-centralizadora para garantir que seus agentes delegatários não extrapolem suas atribuições.

Nesse sentido, a Fundação Getúlio Vargas, por meio de Nota Técnica intitulada “Aspectos problemáticos do projeto de lei que estabelece normas gerais para as parcerias

entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil”<sup>48</sup> em 2014, quando o Marco Regulatório era ainda um projeto de lei, enumerou uma série de críticas ao projeto nos mais diversos âmbitos de sua aplicação. Embora parte considerável do MROSC tenha sido modificado da data em questão até os dias de hoje, algumas ponderações ainda permanecem atuais e relevantes.

Dentre as críticas, encontra-se a questão da lógica organização burocrática, a qual ainda persiste no projeto. De fato, embora o MROSC tenha trazido significativas mudanças ao procedimento adotado anteriormente, há um controle excessivo do modo como os recursos públicos são aplicados, assim como uma série de ritos e procedimentos a serem adotados para que possam ser utilizados.

Conforme resume a nota da Fundação Getúlio Vargas<sup>49</sup>:

As OSCs permanecem sendo tratadas como *longa manus* da Administração Pública, e não como organizações a quem se reconhece capacidade para decidir no melhor interesse do projeto. Caso se queira efetivamente caminhar rumo à “priorização do controle de resultados” —algo que é pressuposto para prestar deferência à autonomia das OSCs—, não basta afirmá-la como uma diretriz do regime jurídico das parcerias, [...] é preciso ir além e criar condições para que isso ocorra, estruturando-as de forma a privilegiar obrigações de resultado, cujo cumprimento seja passível de mensuração por indicadores quantitativos e qualitativos rigorosamente definidos.

A FGV completa alegando a inviabilidade de, no Brasil, conciliar tantas obrigações de meio com as obrigações de resultado contidas na lei, fortalecendo a lógica burocrático-formal e dificultando a processo de autonomia das Organizações da Sociedade Civil. De fato, a experiência brasileira mostra que o excesso de burocracia no controle dos recursos público não tem impedido a ocorrência de práticas de corrupção.

---

<sup>48</sup> Nota Técnica – Aspectos problemáticos do projeto de lei que estabelece normas gerais para as parcerias entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil”. Publicação em maio de 2014. Disponível em: <[http://cpja.fgv.br/sites/cuja.fgv.br/files/nota\\_tecnica\\_sobre\\_pl\\_-\\_final\\_0.pdf](http://cpja.fgv.br/sites/cuja.fgv.br/files/nota_tecnica_sobre_pl_-_final_0.pdf)>

<sup>49</sup> *Idem*, p. 4.

### 3.2 A polêmica acerca das significativas alterações feitas pela Lei nº 13.204/15

A Lei nº 13.019/2014 foi aprovada e, logo em seguida, foi alterada pela lei 13.204/2015, trazendo significativas e – em alguns pontos – polêmicas mudanças ao texto original. Alguns juristas consideraram que a nova lei desnaturou completamente a redação original do MROSC, a exemplo da Associação Nacional de Procuradores e Promotores de Justiça de Fundações e Entidades de Interesse Social (PROFIS) que pugnou à Presidência da República pelo veto total da Lei nº 13.204/2015 à época de sua promulgação.

Abaixo, são elencados alguns pontos que foram significativamente alterados pela lei e que geraram polêmica entre juristas, tornando-se um assunto nada pacificado na doutrina brasileira.

De início, cumpre ressaltar a desvantajosa rapidez com que o texto referente à Lei nº 13.204/2015 foi aprovado nas duas casas legislativas: apenas duas semanas. Decerto, não foi possível a ampla divulgação das alterações nos meios de comunicação, além de não haver tempo hábil para ponderações acerca dos vetores e das mudanças introduzidas pela nova lei, o que impossibilitou a discussão do novo texto normativo no meio social e, principalmente, no âmbito das casas legislativas.

Consequentemente, essas circunstâncias elevaram suspeitas em volta da lei por parte da sociedade civil, afinal, haveria um cenário ideal para o favorecimento de interesses particulares – e até mesmo escusos – em detrimento do interesse público.

Outro tópico controverso diz respeito às alterações feitas no capítulo da lei que disciplina o Chamamento Público. Com a alteração, o rol de exceções foi consideravelmente aumentado. O art. 29, introduzido pela Lei nº 13.024, exclui a incidência do Chamamento Público nas parcerias realizadas com verbas providas de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais. *In verbis*:

Art. 29. Os termos de colaboração ou de fomento que envolvam recursos decorrentes de emendas parlamentares às leis orçamentárias anuais e os acordos de cooperação serão celebrados sem chamamento público, exceto, em relação aos acordos de cooperação, quando o objeto envolver a celebração de comodato, doação de bens ou outra forma de compartilhamento de recurso patrimonial, hipótese em que o respectivo chamamento público observará o disposto nesta Lei.

Dessa forma, o citado artigo apresenta-se como um verdadeiro contrassenso ao disposto na redação original, por claramente ferir seus pilares principais anteriormente citados e, até mesmo, básicos princípios constitucionais da administração pública, como a moralidade.

Na mesma linha, o art. 30, VI, da Lei nº 13.019/2014 inclui a dispensa de chamamento público “no caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviço de educação, saúde e assistência social”<sup>50</sup>. Esse critério é demasiadamente subjetivo, composto por cláusulas abertas que não oferecem ao intérprete qualquer referência ou requisito que caracterize ou singularize a situação em comento.

Por isso, a insegurança jurídica passa a ser evidente, deixando no âmbito do Poder Público a decisão quanto à sua aplicação, o que pode transformar uma ampla discricionariedade em uma conduta flagrantemente arbitrária.

Ademais, a Lei nº 13.204, em seu texto original, também buscou incluir o inciso V do art. 30, que permitia a dispensa de chamamento público nos casos em que o objeto da parceria a ser realizado com o alcance de metas e resultados pactuados há, pelo menos, seis anos de forma ininterrupta, desde que tenham sido aprovadas as prestações de contas da referida OSC.

Esse dispositivo foi duramente criticado pela doutrina, pois se vislumbrava uma possível “perpetuação de parcerias”, diminuindo significativamente a seleção de novas Organizações da Sociedade Civil e, conseqüentemente, reduzindo a escolha de práticas inovadoras capazes de atender com maior precisão ao interesse público. Por isso, tal dispositivo foi vetado pela Presidência da República.

Por certo, uma das expectativas na implementação do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil era a de que os diversos parceiros privados proporcionassem à Administração Pública tecnologias e ideias modernas e transformadoras, capazes de gerar maior eficiência execução das políticas públicas, em razão da maior autonomia de criação e desenvolvimento do setor privado.

Em contrapartida, também é possível citar mudanças introduzidas ao MROSC que foram consideradas positivas pela maioria dos juristas e especialistas no tema. O art. 37 do texto original da Lei nº 13.019, que obrigava a OSC a indicar ao menos um dirigente que se

---

<sup>50</sup> Lei nº 13.019/2014. Art. 30, VI. No caso de atividades voltadas ou vinculadas a serviços de educação, saúde e assistência social, desde que executadas por organizações da sociedade civil previamente credenciadas pelo órgão gestor da respectiva política.

responsabilizaria solidariamente pela execução das atividades e cumprimento das metas, foi integralmente revogado.

Questionava-se que, uma vez que tenham assinado o Termo, tanto a organização pública quanto a privada assumem as responsabilidades nas esferas civil e criminal e, devido ao envolvimento com recursos públicos, as organizações e seus dirigentes deverão responder nas duas esferas pelo mau uso desse capital. Dessa forma, a obrigação contida no artigo seria totalmente excessiva, e, conforme bem observa Mauri Cruz<sup>51</sup>, o dispositivo beira uma suspeição prévia das organizações da sociedade civil.

Outra revogação importante, considerada positiva pela maioria da doutrina, foi quanto ao inciso XVIII do art. 42 da lei, que obrigava a inserção de cláusula nos contratos com terceiros que permitisse aos servidores públicos e aos órgãos de controle acessarem documentos e dados contábeis dos contratados. Essa exigência foi considerada abusiva por, mais uma vez, partir da lógica de criminalização das entidades parceiras.

Ademais, o Boletim de Orientação Jurídica da Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais (ABONG)<sup>52</sup> considerou sensivelmente benéfica a revogação do artigo 25 do texto original da lei em epígrafe e a introdução do artigo 35-A<sup>53</sup>, o qual ampliou a atuação em rede pelas OSCs e permitiu avanços na sua desburocratização.

Ao expandir o poder de atuação das Organizações da Sociedade Civil, o novo texto normativo facilitou o trabalho em conjunto dessas entidades, permitindo que instituições menores que não foram selecionadas inicialmente participem e colaborem na implementação das políticas públicas.

---

<sup>51</sup> CRUZ, Mauri J. V. Reflexões sobre o marco regulatório de acesso a recursos públicos pelas Organizações Da Sociedade Civil Brasileira. In: MACIEL, Ana Lúcia; BORDIN, Erica Bonfim (Orgs.). *A face privada na gestão das políticas públicas*. Porto Alegre: FIJO, 2014. p. 134.

<sup>52</sup> Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais; Observatório da Sociedade Civil. *O dinheiro das ONGs: Como as Organizações da Sociedade Civil sustentam suas atividades - e porque isso é fundamental para o Brasil*. São Paulo: ABONG, 2014

<sup>53</sup> Lei nº 13.019/2014. Art. 35-A. É permitida a atuação em rede, por duas ou mais organizações da sociedade civil, mantida a integral responsabilidade da organização celebrante do termo de fomento ou de colaboração, desde que a organização da sociedade civil signatária do termo de fomento ou de colaboração possua: I - mais de cinco anos de inscrição no CNPJ; II - capacidade técnica e operacional para supervisionar e orientar diretamente a atuação da organização que com ela estiver atuando em rede. Parágrafo único. A organização da sociedade civil que assinar o termo de colaboração ou de fomento deverá celebrar termo de atuação em rede para repasse de recursos às não celebrantes, ficando obrigada a, no ato da respectiva formalização: I - verificar, nos termos do regulamento, a regularidade jurídica e fiscal da organização executante e não celebrante do termo de colaboração ou do termo de fomento, devendo comprovar tal verificação na prestação de contas; II - comunicar à administração pública em até sessenta dias a assinatura do termo de atuação em rede.

A Associação também considerou positiva a nova redação concedida ao art. 63<sup>54</sup> da lei, que, em seu § 3º, passou a deixar em aberto o valor referente ao estabelecimento de procedimentos simplificados de prestação de contas. Para a ABONG, houve uma preocupação do legislador em focar no controle de resultado das parcerias, uma vez que retirou requisitos exigidos na execução do projeto. Aqui, há mais uma nuance da Administração Gerencial com a aplicação do princípio da eficiência, flexibilizando os trâmites e focando na solução.

Por todo o exposto, nota-se que as alterações do MROSC tentavam consertar as falhas do texto original, adequando-se às críticas de diversos juristas e especialistas no assunto. Em contrapartida, a forma rápida e pela qual o novo texto foi aprovado no Poder Legislativo – com a introdução de artigos duvidosos – fizeram crescer consideravelmente a preocupação da sociedade civil com as possíveis práticas de corrupção que podem vir a se aproveitar do novo marco regulatório.

---

<sup>54</sup> Lei nº 13.019/2014. Art. 63. A prestação de contas deverá ser feita observando-se as regras previstas nesta Lei, além de prazos e normas de elaboração constantes do instrumento de parceria e do plano de trabalho. § 1º A administração pública fornecerá manuais específicos às organizações da sociedade civil por ocasião da celebração das parcerias, tendo como premissas a simplificação e a racionalização dos procedimentos. § 2º Eventuais alterações no conteúdo dos manuais referidos no § 1º deste artigo devem ser previamente informadas à organização da sociedade civil e publicadas em meios oficiais de comunicação. § 3º O regulamento estabelecerá procedimentos simplificados para prestação de contas.

## Conclusão

O presente trabalho, que teve como objetivo principal apresentar a Lei nº 13.019/2014 e fazer uma análise acerca de suas peculiaridades e principais inovações, tem início com uma breve exposição histórica acerca do contexto do surgimento e aprimoração do Terceiro Setor na experiência brasileira. Discorre, ainda, sobre os paradigmas econômicos e sociais do país na década de noventa e sobre a influência que o mundo globalizado imprimia no Brasil.

Além disso, foram abordados o conceito de Terceiro Setor – definido como o conjunto de entidades da sociedade civil que, em parceria formal com o Poder Público, desenvolvem atividades de relevante interesse social sem auferir lucro – e outros temas relevantes para a compreensão desse segmento na jurisdição brasileira.

Por conseguinte, tratou-se de analisar as principais leis responsáveis por reger o Terceiro Setor, apresentando, de modo geral, a forma gradual como ele foi estabelecido no Brasil, destacando a regulamentação de modelos de entidades privadas sem fins lucrativos que operam em conjunto com o Poder Público. Mostrou-se ainda necessária a abordagem do decreto que regulariza os repasses de recursos da União.

Encerrando a parte inicial, buscou-se apresentar a motivação responsável por dar início à produção legislativa do Marco Regulatório, bem como a conjuntura político-jurídica do momento, que se apresentava repleta de leis esparsas, propiciando insegurança jurídica e obscuridade acerca das parcerias com a Administração Pública. Outrossim, também foi apresentada uma breve explanação acerca da confecção do projeto de lei do MROSC, que foi concebido com a participação de representantes do governo brasileiro, de dirigentes das entidades interessadas e da sociedade civil.

Uma vez apresentada a Lei nº 13.019/2014, o presente trabalho tratou de explorar seus pilares fundamentais, suas novidades e peculiaridades. Como os princípios da nova lei, além dos já constitucionais – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – foram apresentados a Gestão Pública Democrática, o Fortalecimento da Sociedade Civil, a Participação Social, e a Transparência na utilização do repasses públicos.

Ainda, foi definido o âmbito de aplicação da nova lei, que abrange as entidades privadas sem fins lucrativos, as cooperativas e as organizações religiosas, desde que estas últimas desempenhem atividades voltadas para desenvolvimento social. Essas entidades

utilizam como os instrumentos jurídicos trazidos pelo Marco Regulatório o Termo de Colaboração (quando a proposta de parceria é feita pela Administração), o Termo de Fomento (quando a proposta de parceria é feita pela entidade privada) e o Acordo de Cooperação (quando não há transferência de recursos).

Ademais, foram apresentados procedimentos específicos descritos na Lei nº 13.019/2014, como o Chamamento Público, o qual foi destacado como mecanismo imposto por lei para garantir o cumprimento dos princípios constitucionais da Administração; e a Fiscalização e Prestação de Contas das parcerias, cuidadosamente explicadas pelo legislador para garantir a transparência e moralidade das atividades das parcerias.

Finalmente, foi apontada uma análise crítica acerca dos impactos trazidos com o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil. De fato, embora tenha tentado regulamentar um âmbito em que predominavam leis esparsas e a insegurança jurídica, a nova lei trouxe excessos em alguns de seus dispositivos e mostrou perpetuar a lógica burocrática que permeia as contratações com o Poder Público.

Inclusive, as alterações feitas pela Lei nº 13.204/2015 também apresentaram controvérsias, uma vez que modificaram significativamente a lei original - a qual nem ao menos tinha entrado em vigor. As mudanças dividiram opiniões: se por um lado, contribuía para elucidar problemas explícitos trazidos pela Lei nº 13.019/2014, por outro, apresentavam modificações que pareciam ir de encontro aos pilares fundamentais do projeto inicial.

Além disso, uma grave problemática em torno de sua implementação diz respeito à própria esfera regulada pela Lei nº 13.019. Incontestavelmente, o âmbito privado engloba uma série de interesses distintos – e muitas vezes opostos – aos do Poder Público.

A essência das alianças propostas pelo MROSC é justamente compatibilizar tais esferas de vontade a bem do proveito coletivo. O contratempo se inicia quando esses interesses não se alinham. De fato, tais divergências podem, na prática, dificultar a implementação ampla e irrestrita do Marco Regulatório do Terceiro Setor.

Assim, o desafio torna-se ainda maior devido ao sistema público brasileiro, cerceado de práticas de corrupção por parte de agentes públicos e de seus parceiros, que tentam, muitas vezes, burlar as leis para conseguir benefícios pessoais a todo custo. Por certo, a criação de Organizações Não Governamentais fantasmas, criadas com o único intuito de desviar verbas públicas tornou-se recorrente na história do Terceiro Setor brasileiro.

Entretanto, embora seja essa a forma mais explícita de práticas escusas, existem também aquelas responsáveis por manipular determinados setores do mercado, de modo a permitir a total subordinação de um sobre o outro. Por isso, é necessário, um controle não só



acerca dos repasses públicos a essas instituições, mas também acerca dos investimentos privados.

Ora, não é novidade que muitas dessas entidades operam sob o controle de grandes grupos empreendedores, de modo a atender seus interesses embora aparentem atuar no desenvolvimento social. Desse modo, sem a divulgação ampla e irrestrita dos repasses recebidos por essas entidades, não é possível identificar, com precisão, o tipo de relação que as mesmas mantêm com agentes de mercado.

Tal monitoramento pode ser feito com o auxílio da Receita Federal, a qual pode liberar esses dados com o intuito de permitir aos institutos de pesquisa mapear o perfil das OSCs brasileiras. Essa ação permitiria movimentos mais efetivos por parte da Administração Pública na execução da nova lei.

Outrossim, é fundamental que seja respeitado o projeto do Marco Regulatório das Organizações Sociais enquanto novo paradigma para o Terceiro Setor, de modo que seja dada continuidade à implementação das novas políticas. De fato, a alternância de poder entre grupos políticos de interesses divergentes pode atrapalhar o avanço do MROSC, seja retrocedendo em suas conquistas ou, simplesmente, o deixando de lado.

Nesse ponto, deve haver real fiscalização por parte da população e do setor privado, os quais devem cobrar de seus representantes avanços na efetivação do Marco Regulatório. O MROSC deve ser tratado como interesse de toda a sociedade, devendo ser aperfeiçoado pelos seus diversos atores, quais sejam, o Poder Público, o setor privado e a sociedade civil.

Ademais, conforme observa Paulo Modesto<sup>55</sup>, as pesquisas acerca das parcerias sociais e de sua regulação se encontram em fase embrionária no Brasil. Seu principal viés corresponde à identificação e a caracterização das entidades privadas parceiras, identificando as peculiaridades de seu regime jurídico e, sobretudo, aquilo que se pode exigir em termos de atuação e controle. Esses estudos seriam de grande importância, porém ainda insatisfatórios para a realidade brasileira.

Para solucionar o problema, Modesto apresenta a necessidade de aprofundamento do regime do vínculo jurídico de parceria com o Poder Público mediante acordos de desempenho, além da delimitação de todo o círculo de desenvolvimento dessas parcerias e a relação clara daquilo que pode ou não ser exigido pela Administração Pública. Nas palavras do autor:

---

<sup>55</sup> FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto F. **Organizações sociais após a decisão do STF na ADI 1923/2015**. Belo Horizonte. Fórum, 2017. 278 p. ISBN 978-85-450-0210-9. p. 113.

“Esses vínculos bilaterais devem parametrizar a avaliação dos resultados do investimento público e do investimento social privado, o controle mais preciso dos custos envolvidos em cada prestação e a avaliação da sustentabilidade e utilidade das parcerias. Mas tudo isso não pode originar novos cartórios nem autorizar a imposição de *exigências e procedimentos fúteis e desnecessários*. Em parcerias não se deve pensar apenas no que exigir, mas também no que deixar de exigir, valendo aqui o paradigma *menos é mais*”

Portanto, é fundamental que as exigências estabelecidas na regulamentação tenham um propósito e sejam previsíveis para as entidades privadas, de modo a não esmagarem essas instituições. Sobre essas entidades, deve prevalecer o regime de direito privado, de modo que permita sua atuação mais livre e ágil em prol da comunidade.

Finalmente, é necessário que haja a efetiva participação da sociedade civil no fomento e fiscalização das entidades privadas parceiras do Poder Público. Para que seja legítima a atuação do Terceiro Setor, é necessário que a população também se torne um agente fundamental na execução do plano criado pelo Marco Regulatório, seja auxiliando no financiamento dessas instituições ou na supervisão dos recursos percebidos por elas.

Todos os pontos aqui apresentados estarão sujeitos a debates, frente à amplitude do tema e aos diversos atores envolvidos na sua aplicação, inclusive no que diz respeito à sua execução no atual cenário político-institucional brasileiro.

Conclui-se, portanto, que o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil instituído pela Lei nº 13.019/2014 trouxe significativos avanços ao Terceiro Setor, garantindo uma importância singular e necessária. De fato, a nova lei ainda deixa dúvidas acerca de certos pontos que representam um verdadeiro desafio para a sua total concretização, o que ainda demandará uma atuação conjunta das diversas partes interessadas: as instituições do Estado brasileiro, as entidades privadas sem fins lucrativos e a sociedade civil.

## BIBLIOGRAFIA

Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais; Observatório da Sociedade Civil. **O dinheiro das ONGs: Como as Organizações da Sociedade Civil sustentam suas atividades - e porque isso é fundamental para o Brasil**. São Paulo: ABONG, 2014.

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 jul. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm)> Acesso em: 08/05/2017.

BRASIL. Decreto nº 7.568, de 16 de setembro de 2011. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, o Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamenta a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 16 set. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7568.htm)> Acesso em: 08/05/2017.

BRASIL. Decreto nº 8.242, de 23 de maio de 2014. Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 mai. 2014. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8248.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8248.htm)> Acesso em: 08/05/2017.

BRASIL. Decreto nº 8.244, de 23 de maio de 2014. Altera o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 mai. 2014. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8244.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8244.htm)>. Acesso em: 09/05/2017.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 17 jul. 2002. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)> Acesso em: 09/05/2017.

BRASIL. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da**

**República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 27 nov. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112101.htm)> Acesso em: 10/05/2017.

BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 31 jul. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm)> Acesso em: 10/05/2017.

BRASIL. Lei nº 13.204, de 14 de dezembro de 2015. Altera a Lei no 13.019, de 31 de julho de 2014, —que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999; altera as Leis nos 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei no 91, de 28 de agosto de 1935. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 14 dez. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113204.htm)> Acesso em: 10/05/2017.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 2 jun. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)> Acesso em: 10/05/2017.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)> Acesso em: 10/05/2017.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm)> Acesso em: 10/05/2017.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos

órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 15 mai. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9637.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm)> Acesso em: 10/05/2017.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 23 mar. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/leis/L9790.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9790.htm)> Acesso em: 10/05/2017.

CRUZ. Mauri J. V. **Reflexões sobre o marco regulatório de acesso a recursos públicos pelas Organizações Da Sociedade Civil Brasileira**. In: MACIEL, Ana Lúcia; BORDIN, Erica Bonfim (Orgs.). *A face privada na gestão das políticas públicas*. Porto Alegre: FIO, 2014. p. 122-137.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**. São Paulo: Ed. Atlas, 2006.

**Entenda o MROSC: Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil: Lei 13.019/2014**. Secretaria de Governo da Presidência da República, Laís de Figueirêdo Lopes, Bianca dos Santos e Viviane Brochardt – Brasília: Presidência da República, 2016.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Pesquisa Sobre Organizações da Sociedade Civil e suas Parcerias com o Governo Federal**. Brasília: Secretaria Geral da Presidência da República, 2014. Disponível em: <<http://www.secretariadegoverno.gov.br/iniciativas/mrosc/estudos-e-pesquisas/sumario-executivo-fgv.pdf>> Acesso em: 11/05/2017.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. Belo Horizonte, Editora Fórum. 2013.

FUX, Luiz; MODESTO, Paulo; MARTINS, Humberto F. **Organizações sociais após a decisão do STF na ADI 1923/2015**. Belo Horizonte. Fórum, 2017. 278 p. ISBN 978-85-450-0210-9.

Nota Técnica – Aspectos problemáticos do projeto de lei que estabelece normas gerais para as parcerias entre Administração Pública e Organizações da Sociedade Civil”. Publicação em maio de 2014. Disponível em: <[http://cpja.fgv.br/sites/cuja.fgv.br/files/nota\\_tecnica\\_sobre\\_pl\\_-\\_final\\_0.pdf](http://cpja.fgv.br/sites/cuja.fgv.br/files/nota_tecnica_sobre_pl_-_final_0.pdf)> - Acesso em 04/05/2017.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações Entidades de Interesse Social: Aspectos Jurídicos, Administrativos, Contábeis e Tributários**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

REZENDE, Rafael Carvalho. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, Editora Método. 2015.

**TOURINHO R. O Chamamento Público e os Ajustes Diretos Firmados com Organizações de Sociedade Civil: A Interpretação Sistemática da Lei nº 13.019/14.** Direito do Estado, Bahia, 16 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rita-tourinho/o-chamamento-publico-e-os-ajustes-diretos-firmados-com-organizacoes-de-sociedade-civil-a-interpretacao-sistemica-da-lei-n-1301914>>. Acesso em: 13/05/2017.